

LILIANA LYRA JUBILUT  
GABRIEL GUALANO DE GODOY  
ORGANIZAÇÃO

# REFÚGIO NO BRASIL

## COMENTÁRIOS À LEI 9.474/97

André de Carvalho Ramos  
André de Lima Madureira  
Andrea Zamur  
Camila S. Muiños de Andrade  
Carlos Eduardo Siqueira Abrão  
Cláudia Giovannetti P. dos Anjos  
Fabricio Toledo de Souza  
Flávia Ribeiro Rocha Leão  
Gabriel Gualano de Godoy  
Gabriela Cunha Ferraz  
Guilherme Assis de Almeida  
Isabela Mazão  
João Alberto Alves Amorim  
José Francisco Sieber Luz Filho

José H. Fischel de Andrade  
Karin Kaid Wapechowski  
Larissa Leite  
Liliana Lyra Jubilut  
Maria Beatriz Bonna Nogueira  
Marta Ricardo Rocco  
Raquel T. Carballal Franco  
Ricardo Burrattino Felix  
Roberto Marinucci  
Rosita Milesi  
Silvia M. O. S. Apolinário  
Thais Lara M. Severo  
Vivian Holz hacker  
Wellington Pereira Carneiro



QUARTIER LATIN

**REFÚGIO NO BRASIL**  
**COMENTÁRIOS À LEI 9.474/97**

QUARTIER LATIN

“A QUARTIER LATIN teve o mérito de dar início a uma nova fase, na apresentação gráfica dos livros jurídicos, quebrando a frieza das capas neutras e trocando-as por edições artísticas. Seu pioneirismo impactou de tal forma o setor, que inúmeras Editoras seguiram seu modelo.”

IVES GANDRA DA SILVA MARTINS

LILIANA LYRA JUBILUT  
GABRIEL GUALANO DE GODOY  
ORGANIZAÇÃO

# REFÚGIO NO BRASIL

## COMENTÁRIOS À LEI 9.474/97



APOIADO PELO ALTO COMISSARIADO DAS  
NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS NO BRASIL

Editora Quartier Latin do Brasil  
São Paulo, inverno de 2017  
[quartierlatin@quartierlatin.art.br](mailto:quartierlatin@quartierlatin.art.br)  
[www.quartierlatin.art.br](http://www.quartierlatin.art.br)

**LILIANA LYRA JUBILUT; GABRIEL GUALANO DE GODOY (Orgs.)**

*Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97*

*São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017.*

ISBN 85-7674-812-6

1. Lei do Refúgio. 2. Direito Internacional. 3. Refugiados.  
4. Direitos Humanos. 5. Lei 9.474/97. I. Título

*Editor*

Vinicius Vieira

*Produção editorial*

José Ubiratan Ferraz Bueno

*Diagramação*

Antonio Marcos Cavalheiro & Victor Guimarães Sylvio

*Revisão gramatical*

Studio Quartier

*Capa*

Anderson dos Santos Pinto

**EDITORA QUARTIER LATIN DO BRASIL**

Rua General Flores, 508

Bom Retiro – São Paulo

CEP 01129-010

Telefone: (11) 3222-2423

*Email:* [quartierlatin@globo.com](mailto:quartierlatin@globo.com)

**TODOS OS DIREITOS RESERVADOS.** Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfílmicos, fotográficos, reprográficos, fonográficos, videográficos. Vedada a memorização e/ou a recuperação total ou parcial, bem como a inclusão de qualquer parte desta obra em qualquer sistema de processamento de dados. Essas proibições aplicam-se também às características gráficas da obra e à sua editoração. A violação dos direitos autorais é punível como crime (art. 184 e parágrafos do Código Penal), com pena de prisão e multa, busca e apreensão e indenizações diversas (arts. 101 a 110 da Lei 9.610, de 19.02.1998, Lei dos Direitos Autorais).

## SUMÁRIO

Apresentação .....	9
Prefácio.....	13
Autores .....	17

### **Parte 1** **Contextualizando a Lei 9.474/97**

<b>Apontamentos sobre Migrações e Refúgio no Contexto Internacional e Nacional.....</b>	<b>27</b>
ROSITA MILESI ROBERTO MARINUCCI	
<b>Aspectos Históricos da Proteção de Refugiados no Brasil (1951-1997) .....</b>	<b>41</b>
JOSÉ H. FISCHER DE ANDRADE	
<b>O que Significa Reconhecimento da Condição de Refugiado? ....</b>	<b>81</b>
GABRIEL GUALANO DE GODOY	

### **Parte 2** **Comentários aos Artigos da Lei 9.474/97**

<b>O Conceito de Proteção no Brasil: o Artigo 1 (1) da Lei 9.474/97 .....</b>	<b>95</b>
WELLINGTON PEREIRA CARNEIRO	
<b>A Proteção dos Refugiados e Apátridas no Brasil: Aplicação Prática do Artigo 1 (2) da Lei 9.474/1997 .....</b>	<b>105</b>
RAQUEL TRABAZO CARBALLAL FRANCO	

A Situação de Grave e Generalizada Violação aos Direitos Humanos como Hipótese para o Reconhecimento do <i>Status</i> de Refugiado no Brasil .....	121
VIVIAN HOLZHACKER	
Breves Comentários ao Art. 2º da Lei 9.474/97: a Extensão dos Efeitos da Condição de Refugiados aos Membros do Grupo Familiar .....	133
CARLOS EDUARDO SIQUEIRA ABRÃO	
Artigo 3º da Lei 9.474/97: Cláusulas de Exclusão .....	145
MARTA RICARDO ROCCO	
A Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados.....	157
ISABELA MAZÃO	
Os Refugiados sob a Jurisdição Brasileira: Breves Observações sobre seus Direitos.....	173
JOSÉ FRANCISCO SIEBER LUZ FILHO	
Opinião Consultiva sobre a Aplicação Extraterritorial das Obrigações de <i>Non-Refoulement</i> à luz da Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo de 1967 .....	191
ACNUR	
Do Procedimento de Determinação da Condição de Refugiado: da solicitação até a decisão pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) .....	215
FLÁVIA RIBEIRO ROCHA LEÃO	

<b>Refúgio e Confidencialidade das Informações: Convergindo Direito, Princípio e Política.....</b>	<b>227</b>
MARIA BEATRIZ BONNA NOGUEIRA	
<b>Esfera Recursal no Processo de Reconhecimento da Condição de Refugiado: uma Expectativa Brasileira .....</b>	<b>239</b>
LARISSA LEITE	
<b>Breves Comentários às Resoluções Normativas do CONARE .....</b>	<b>257</b>
RICARDO BURRATTINO FELIX	
<b>Novas tendências do Direito dos Refugiados no Brasil.....</b>	<b>273</b>
ANDRÉ DE CARVALHO RAMOS	
<b>A Relação entre os Institutos da Extradicação e do Refúgio.....</b>	<b>305</b>
FABRICIO TOLEDO DE SOUZA	
<b>A Expulsão Segundo os Artigos 36 e 37 da Lei nº 9.474/97 .....</b>	<b>321</b>
GABRIELA CUNHA FERRAZ	
<b>Da Cessação e da Perda da Condição de Refugiado.....</b>	<b>333</b>
SILVIA MENICUCCI O. S. APOLINÁRIO	
<b>Repatriação Voluntária .....</b>	<b>365</b>
GUILHERME ASSIS DE ALMEIDA THAIS LARA MARCOZO SEVERO	
<b>A Integração Local do Refugiado no Brasil: a Proteção Humanitária na Prática Cotidiana.....</b>	<b>375</b>
JOÃO ALBERTO ALVES AMORIM	



<b>Um Novo Começo de Novo: o Reassentamento como Solução Durável .....</b>	<b>399</b>
CLÁUDIA GIOVANNETTI PEREIRA DOS ANJO	
<b>Reassentamento Solidário e o Brasil.....</b>	<b>415</b>
CAMILA SOMBRA MUIÑOS DE ANDRADE	
ANDRÉ DE LIMA MADUREIRA	
<b>Reassentamento no Brasil na perspectiva das Organizações da Sociedade Civil .....</b>	<b>429</b>
KARIN KAID WAPECHOWSKI	
<b>Direito Internacional dos Refugiados e Direito Internacional dos Direitos Humanos .....</b>	<b>439</b>
LILIANA LYRA JUBILUT	
ANDREA ZAMUR	

## APRESENTAÇÃO

A Lei 9.474/97, pilar do regime protetivo dos refugiados no Brasil, completou 20 anos em julho de 2017. Considerada marco de proteção aos refugiados no país, exemplo a ser seguido regionalmente e base essencial do compromisso humanitário brasileiro na seara internacional, a Lei ainda é pouco conhecida – em seus aspectos técnicos e de maneira detalhada – no ordenamento nacional. Tal situação impõe desafios à proteção dos refugiados no Brasil.

A esse quadro de desconhecimento normativo somam-se (i) o cenário atual de aumento de deslocamentos forçados em geral, e de refugiados em particular, estes apresentando os maiores números desde a Segunda Guerra Mundial; (ii) a crescente vinda de populações migrantes para o Brasil; e (iii) os desafios nacionais de implementação de direitos humanos das populações mais vulneráveis.

De acordo com os dados consolidados do mais recente Relatório Tendências Globais do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), referente ao ano de 2015, há no mundo 65,3 milhões de pessoas que foram forçadas a deixar seus lares devido a perseguições, conflitos armados, violência generalizada e violações dos direitos humanos<sup>1</sup>. Se esta população fosse agrupada em um único país, seria o 21º em ordem de grandeza de sua população<sup>2</sup>. Do total de pessoas que tiveram que abandonar seus lares em 2015, 21,3 milhões são refugiadas, ou seja, são adultos e crianças, de distintas religiões, raças, nacionalidades, opiniões políticas e grupos sociais, que atravessaram a fronteira de seu país de origem e chegaram a um outro país, frequentemente um Estado fronteiriço, onde vieram a ter seus *status* de refugiado reconhecidos<sup>3</sup>. Outras 3,2 milhões de pessoas aguardam o reconhecimento dos pedidos de refúgio submetidos<sup>4</sup>. Somam-se a estes dois grupos os 40,8 milhões de deslocados internos, referentes àquelas pessoas que abandonaram seus lares e buscaram outra morada dentro do mesmo território nacional<sup>5</sup>. Há ainda uma população difícil de ser contabilizada em estatísticas, os apátridas, pois trata-se de pessoas que não são consideradas como nacionais por nenhum Estado. Segundo o ACNUR, estima-se que 10 milhões de pessoas vivem sem uma nacionalidade<sup>6</sup>.

1 UNHCR. Global Trends – Forced Displacement in 2015, 2016. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/576408cd7.pdf>>

2 Todos os dados numéricos mencionados nesse texto advêm deste mesmo documento.

3 Ibid.

4 Ibid.

5 Ibid.

6 Ibid.

Em dezembro de 2014 foi adotada em Brasília a Declaração e o Plano de Ação do Brasil. No final da reunião ministerial, organizada pelo governo do Brasil, 28 países e três territórios da América Latina e do Caribe aprovaram um marco de proteção regional até 2024 para refugiados, apátridas e pessoas deslocadas na região cujos movimentos migratórios mistos têm sido cada vez mais complexos. Nos últimos anos, é notório o aumento do número de solicitantes de refúgio e refugiados na região, incluindo solicitantes provenientes de outros continentes.

O Brasil já acolhe por volta de 10.000 refugiados reconhecidos, de mais de 80 nacionalidades distintas. Existem, ainda, em torno de 29.000 pedidos de refúgio aguardando uma decisão do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE).

Tentando contribuir para responder a este cenário é que se idealizou a presente obra, como forma de produção e divulgação de conhecimento sobre a temática (e consequentemente respondendo a um dos objetivos da Declaração e do Plano de Ação do Brasil de 2014 em termos de proteção aos refugiados<sup>7</sup>).

Seguindo exemplos de produções exteriores sobre a Convenção de 51 e o Protocolo de 67 sobre o status de Refugiados, a presente obra traz comentários técnicos à Lei 9.474/97; com textos seguindo, de modo geral, a ordem dos artigos da mesma ou apresentados por conjugação temática (como nas questões da definição e do procedimento), e com alguns temas contando com mais de um capítulo a fim de abordar os diversos vieses do mesmo tópico (como no caso do reassentamento). Alguns temas não diretamente presentes na Lei mas que derivam da implementação da mesma (como no caso da judicialização do refúgio e as resoluções do CONARE) também estão contemplados

Com textos elaborados por autores que estiveram, estão ou têm estado envolvidos na proteção aos refugiados no Brasil em geral, ou de modo mais específico no procedimento de determinação do *status* de refugiado no Brasil e que representam todas as vertentes da proteção tripartite (governo, sociedade civil e comunidade internacional), a obra tem como diferencial análises pautadas na teoria e na prática.

Cientes de que apenas o texto da Lei não é capaz de assegurar proteção aos refugiados no Brasil, acredita-se, contudo, que o conhecimento sobre o mesmo é um primeiro passo essencial nesse sentido, e que a compreensão desta matriz normativa pode dar início a uma proteção mais adequada das pessoas

---

7 O compromisso com a divulgação teórica e a pesquisa técnica como instrumento de proteção aos refugiados já estava presente também na Declaração e Plano de Ação do México, de 2004.

que buscam proteção em nosso país em função de serem vítimas de violações de direitos humanos em função de terem bem-fundado temor de perseguição em razão de sua raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a um grupo social.

LILIANA LYRA JUBILUT  
GABRIEL GUALANO DE GODOY



## PREFÁCIO

Atualmente, a comunidade internacional vivencia a maior crise humanitária desde a Segunda Guerra Mundial. São mais de 65 milhões de pessoas vítimas de deslocamento forçado que estão desenraizadas ao redor do mundo. E este número só tende a crescer: a cada minuto, 24 pessoas são deslocadas por conflitos, guerras, perseguições e violações de direitos humanos. Neste cenário, estima-se que uma a cada 113 pessoas no mundo é deslocada interna, solicitante de refúgio ou refugiada, e deste total, cerca de 50% são crianças.

A Convenção das Nações Unidas Sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo Adicional de 1967 permanecem sendo os instrumentos legais internacionais basilares para a proteção dos refugiados. Nestes, encontram-se inscrito os princípios norteadores do Direito Internacional das Pessoas Refugiadas, assim como parâmetros essenciais para garantia dos seus direitos humanos e liberdades fundamentais.

Ao redor do globo, ambos instrumentos foram fortalecidos por documentos regionais. Na América Latina, destaca-se em especial a Declaração de Cartagena de 1984 que ratifica os compromissos dos referidos instrumentos e determina a ampliação da proteção do refúgio para aquelas pessoas que fogem de contextos de grave e generalizada violação de direitos humanos em atenção à realidade do continente. Posteriormente, no vigésimo e trigésimo aniversário desta Declaração, destacam-se os Planos de Ação do México, de 2004, e do Brasil, de 2014, definidores das linhas de ações regionais em matéria de proteção e busca de soluções duradouras para pessoas refugiadas.

Neste contexto de mobilidade humana, o Brasil também vem sendo afetado pelo aumento da chegada de pessoas em situação de deslocamento forçado: cerca de 10.000 refugiados vivem no país, provenientes de 86 nacionalidades distintas. Longe de recusar os desafios que surgem da necessidade de garantir proteção adequada para pessoas refugiadas, o Brasil tem avocado para si o papel de propor soluções sustentáveis e inovadoras no contexto americano.

A lei brasileira de refúgio nº 9.474/97 representa um marco no desenvolvimento do sistema de proteção internacional às pessoas refugiadas no continente. Resultado do processo que se iniciou em Cartagena, na década de 1980, o regime protetivo dos refugiados no Brasil agrega o que há de melhor em termos de técnica legislativa relacionada ao refúgio. Não por acaso, esta lei serviu de inspiração para diversas outras legislações nas Américas. Para além de incorporar a definição ampliada do conceito de refugiado, o marco normativo brasileiro agrega elementos que contemplam desde o processo de integra-

ção local de refugiados, como o acesso ao mercado de trabalho formal mesmo para os solicitantes de refúgio, até o reconhecimento do protagonismo da sociedade civil na defesa e promoção dos direitos dessa população.

Ao expandir a definição clássica de refúgio, a lei brasileira reflete os avanços necessários nos marcos legais destinados a proteger pessoas refugiadas. O sistema desenhado no pós-Segunda Guerra buscou identificar os refugiados pela existência de *fundado temor de perseguição* com base em uma das cláusulas de inclusão estabelecidas pela Convenção de 1951. Inspirando-se na Declaração de Cartagena de 1984, a Lei nº 9.474/97, ao prever a possibilidade de reconhecimento da condição de refugiado a pessoas fugindo de situações de grave e generalizada violação de direitos humanos, acompanha as mudanças que se seguiram no pós-Segunda Guerra, ampliando a definição de refugiado para também abarcar pessoas que, apesar de não sofrerem uma perseguição individualizada, são merecedoras da proteção internacional.

A legislação brasileira estabeleceu os pilares para a garantia da determinação da condição de refugiado realizada pelo Estado, por meio da constituição do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, órgão de deliberação coletiva no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Este Comitê apresenta entre suas características particulares a sua composição plural, que inclui representantes de diversas esferas do governo, como Saúde, Educação e Trabalho, e ainda da sociedade civil, com poder de voto, e do ACNUR, que, apesar de não votar, tem direito de voz. Esta formação permite que o órgão seja, para além de foro decisório das solicitações de refúgio, um espaço de discussão de soluções duradouras para a situação dos refugiados.

Para além de elementos voltados para o procedimento de reconhecimento da condição de refugiado, o marco normativo do Brasil estabelece importantes direitos e parâmetros para o processo de integração local de pessoas refugiadas que vão desde o direito ao trabalho formal até a facilitação de procedimentos administrativos em decorrência da condição particular que vivem. O país tem se engajado no fortalecimento de mecanismos voltados para o acolhimento e inclusão dessa população, tendo recentemente se comprometido a fortalecer seu programa de reassentamento, assim como fomentar iniciativas de integração local.

Após 20 anos desde sua promulgação, a Lei Brasileira de Refúgio prossegue sendo um modelo entre os marcos legais que se referem à proteção de pessoas refugiadas. O atual desafio que se impõe ao Brasil é garantir que o sistema brasileiro de refúgio possa ser aperfeiçoado, especialmente em relação ao processo de integração local de pessoas refugiadas.

Portanto, em celebração ao aniversário de vinte anos da Lei brasileira de refúgio, tenho a honra de apresentar a presente obra, resultado da colaboração de diversos atores que trabalham para garantir a efetiva realização dos compromissos internacionais, nacionais e regionais de proteção da pessoa refugiada e apátrida, e que oferece valiosas perspectivas sobre desafios e oportunidades do sistema brasileiro de refúgio.

ISABEL MARQUEZ

*Representante do ACNUR no Brasil*





## AUTORES

### **André de Carvalho Ramos**

É Professor de Direito Internacional e Direitos Humanos da Faculdade de Direito da USP (Largo São Francisco). É Doutor e Livre-Docente em Direito e Procurador Regional da República.

### **André de Lima Madureira**

É Oficial de Reassentamento Assistente do ACNUR e Mestre em Direitos Humanos pela London School of Economics (LSE) e Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos (UniSantos). Foi advogado/oficial de proteção do Centro de Referência para Refugiados da Caritas Arquidiocesana de São Paulo e editor do Blog de Direitos Humanos da LSE. É também membro do grupo de pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” e da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da UniSantos, e assistente de pesquisa do projeto “Brazil’s Rise to the Global Stage (BraGS): Humanitarianism, Peacekeeping and the Quest for Great Powerhood”, coordenado pelo Peace Research Institute Oslo (PRIO).

### **Andrea Cristina Godoy Zamur**

É Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo e Mestre em Direito pela Harvard Law School. Assistente de pesquisa do projeto Brazil’s Rise to the Global Stage (BraGS): Humanitarianism, Peacekeeping and the Quest for Great Powerhood, do Peace Research Institute Oslo (PRIO), e Membro do grupo de pesquisa Direitos Humanos e Vulnerabilidades. Foi advogada do Centro de Referência para Refugiados da Caritas Arquidiocesana de São Paulo.

### **Camila Sombra Muiños de Andrade**

É Doutoranda e Mestre em Direitos Humanos pela Universidade de São Paulo (USP). É Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e Assistente de Pesquisa do projeto Brazil’s Rise to the Global Stage (BraGS): Humanitarianism, Peacekeeping and the Quest for Great Powerhood, do Peace Research Institute Oslo (PRIO). Foi Advogada do Centro de Referência para Refugiados da Caritas Arquidiocesana de São Paulo.

### **Carlos Eduardo Siqueira Abrão**

É Graduado em Direito pela Universidade Paulista e Mestre em Direito pelo Centro Universitário Fieo. É Professor da Faculdade de Relações Internacionais das Faculdades Metropolitanas Unidas e da Faculdade de Direito da Universidade São Judas. Foi membro da Comissão de Direitos Humanos da OAB/SP (2001/2006); da Subcomissão da Criança e do Adolescente da Comissão de Direitos Humanos da OAB/SP (2001/2003); e da Subcomissão de Cidadania da Comissão de Direitos Humanos da OAB/SP (1998/2000), além de Coordenador da Subcomissão de Relações Internacionais da Comissão de Direitos Humanos da OAB/SP (2001/2003). Atuou, ainda, como Assessor Legal do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, junto ao Centro de Acolhida para os Refugiados (2000–2005).

### **Cláudia Giovannetti Pereira dos Anjos**

É Mestre em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo (USP), Bacharel em Direito pela USP e em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de Brasília (UnB). Foi Assistente de Proteção do escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) no Brasil. Ocupou diversos cargos no Governo Federal, entre eles o de Assessora para Assuntos de Reassentamento e o de Coordenadora-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE).

### **Fabício Toledo de Souza**

É Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) na área de Direito Constitucional e Teoria do Estado, Mestre em Comunicação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) na área de Mídia e Mediações Socioculturais, e Graduado em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Atua como Advogado no Programa de Atendimento a Refugiados e Solicitantes de Refúgio da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro.

### **Flávia Leão**

Foi Coordenadora do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE/MJ). Servidora Federal, teve como atribuições a Elegibilidade técnico-jurídica dos candidatos a refúgio, o Reassentamento e as Soluções Duráveis durante 6 anos. Tem representado o Governo Brasileiro, nacional e internacionalmente, em reuniões acerca de políticas de refúgio.

**Gabriela Cunha Ferraz**

É Advogada e Mestre em Direitos Humanos pela Universidade de Estrasburgo. Consultora em Refúgio no Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH) do Mercosul, Coordenadora Regional do CLADEM Brasil e Realizadora do Projeto Vidas Refugiadas. Atuou com a ONG Médicos sem Fronteiras na República Democrática do Congo e como Oficial de Proteção na Caritas Arquidiocesana de São Paulo. Trabalhou como advogada no Instituto Terra, Trabalho e Cidadania, no Ministério da Justiça e na Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República.

**Gabriel Gualano de Godoy**

É Bacharel e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR); Mestre em Direito, Antropologia e Sociedade pela London School of Economics and Political Science (LSE); Doutor em Teoria e Filosofia do Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Oficial de Proteção do escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) no Brasil.

**Guilherme Assis de Almeida**

É Professor no Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Faculdade de Direito da USP e ex-consultor jurídico do ACNUR (1998-1999).

**Isabela Mazão**

É Mestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG) e Assessora de Proteção do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados no Brasil.

**João Alberto Alves Amorim**

É Doutor e Mestre em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Professor de Direito Internacional da Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP, onde coordena a Cátedra Sérgio Vieira de Melo – ACNUR e a seção de Programas e Projetos Internacionais da Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa. Foi Coordenador de Projetos e Coordenador Regional da Comissão Nacional da Verdade (CNV). Graduado em Estratégia e Políticas de Defesa pelo Centro de Estudos Hemisféricos de Defesa (CHDS), da National Defense University (Washington-DC/EUA).

Coordenador da Pós-Graduação em Direito Internacional da Escola Paulista de Direito – EPD (2011-2013). Professor dos cursos de Pós-Graduação da Escola Paulista de Direito – EPD (2005-2013), da Universidade Católica de Santos (2006-2012), da Universidade Estadual do Amazonas (2007-2008), do Instituto Nacional de Pós-Graduação – INPG (2008-2011) e da Faculdade de Direito da Universidade de Sevilha (2008-20012). Advogado do Centro de Referência para Refugiados, da Caritas Arquidiocesana de São Paulo (2008-2012) e Consultor do ACNUR – Brasil. Ex-aluno da Academia de Direito Internacional da Haia. Trabalha com refugiados há mais de 15 anos.

### **José Francisco Sieber Luz Filho**

É Advogado, Graduado em Direito e em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). É Graduate Reading para o programa de Master of Studies em Direito Internacional dos Direitos Humanos da Universidade de Oxford, Inglaterra. Trabalhou como consultor jurídico do projeto Cáritas Arquidiocesana de São Paulo – ACNUR – OAB/SP. Desde 2003 é funcionário internacional do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), com o qual serviu como Oficial Associado de Proteção (Legal), de Reassentamento e de Campo em suas operações na Bósnia- Herzegovina, Equador, Venezuela, Jordânia e Afeganistão. Também serviu junto à Divisão de Proteção Internacional do ACNUR em Genebra, Suíça, e atualmente é Oficial de Proteção (Legal) do Escritório do ACNUR no México.

### **José H. Fischel de Andrade**

É funcionário de carreira do ACNUR desde 1995. É Docente nas Universidades de Milão (Statale) e de Berlim (Humboldt). Realizou seus estudos nas Universidades de Brasília, São Paulo e Cambridge, e estágio pós-doutoral no The Graduate Institute (Genebra).

### **Karin Kaid Wapechowski**

É Bacharel em Relações Públicas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC – RS), Especialista em Jornalismo e Comunicação de Massa pela PUC-RS, e Especialista em Gestão de Organizações do Terceiro Setor pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Há dez anos é Coordenadora do Projeto de Reassentamento Solidário de Refugiados pela Associação Antônio Vieira, instituição vinculada à Companhia de Jesus e con-

venhada com a Agência da ONU para os Refugiados. Representante junto ao Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas do Rio Grande do Sul (COMIRAT/RS), ao Fórum Permanente de Mobilidade Humana do Rio Grande do Sul, no Comitê Estadual de Educação em Direitos Humanos e nas Annual Tripartite Resettlement Consultations do ACNUR.

### **Larissa Leite**

É Doutora em Direitos Humanos pela Universidade de São Paulo, Mestre em Direito Econômico e Socioambiental pela PUC-PR e Especialista em Direito Processual e Direito Penal e Criminologia. Professora, advogada e avaliadora. Exerceu as funções de relações externas, pelo convênio com o ACNUR, do Centro de Acolhida de Refugiados da Caritas Arquidiocesana de São Paulo, onde foi voluntária do programa de proteção, e atualmente é Coordenadora do setor de proteção. Seu primeiro contato com a temática do refúgio ocorreu em Moçambique, onde coordenou a instalação do departamento de pós-graduação em direito da Universidade Católica, em Nampula.

### **Liliana Lyra Jubilut**

É Doutora e Mestre em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo, tem LL.M. em International Legal Studies pela NYU School of Law, foi Visiting Scholar na Columbia Law School, e Visiting Fellow na Refugee Law Initiative da University of London. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Vulnerabilidades. Pesquisadora do projeto “Brazil’s Rise to the Global Stage (BraGS): Humanitarianism, Peacekeeping and the Quest for Great Powerhood”. Professora do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Católica de Santos, onde participa da Coordenação da Cátedra Sérgio Vieira de Mello – ACNUR. Ex-Advogada/Oficial de Proteção do Centro de Referência para Refugiados da Caritas Arquidiocesana de São Paulo e ex-Consultora do ACNUR – Brasil. Trabalha com a temática dos refugiados há mais de 17 anos.

### **Maria Beatriz Bonna Nogueira**

É Doutora em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Migração Forçada pela Universidade de Oxford e em Direitos Humanos pela London School of Economics and Political Sciences (LSE). Ex-Chefe da Assessoria Internacional da Secretaria de Direitos

Humanos da Presidência da República (SDH/PR). Atuou como Oficial de Elegibilidade no CONARE entre 2007-2009. Foi Coordenadora-Geral do CONARE.

### **Marta Ricardo Rocco**

É Advogada, Mestre em Direito Internacional, e tem LL.M. em International Legal Studies pela Newcastle University Law School. Trabalhou no Centro de Acolhida para Refugiados da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo entre 2009 e 2011.

### **Raquel Trabazo**

É Oficial de Proteção do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), atualmente lotada na Guatemala, tendo trabalhado anteriormente nas operações do ACNUR no Brasil, Etiópia e Sérvia. Mestre em Direito, Estado e Constituição e Especialista em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Bacharel em Direito pela Universidade Salvador. Atua principalmente nas áreas de Direito Internacional Público, Direito Internacional dos Refugiados e Apátridas e Proteção Internacional dos Direitos Humanos.

### **Ricardo Burrattino Felix**

É Mestre em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos (UniSantos) e Especialista em Negociações Econômicas Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas (PUC-SP, UNESP e UNICAMP). Professor de Direito Internacional e de Direitos Humanos. Atuou como Advogado/Oficial de Proteção no convênio ACNUR/CONARE no Centro de Referência para Refugiados da Caritas Arquidiocesana de São Paulo. Membro do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Vulnerabilidades na UNISANTOS. Pesquisador da Rede Sul-Americana para as Migrações Ambientais (RESAMA). Membro da Cátedra Sérgio Vieira de Mello – ACNUR da UniSantos.

### **Roberto Marinucci**

É Doutorando em Teologia da Mobilidade Humana pelo SIMI (Roma), Diretor da Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana (REMHU), Pesquisador do Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios (CSEM) e Colaborador do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH).

### **Rosita Milesi**

É membro da Congregação das Irmãs Scalabrinianas. É Advogada e Mestre em Migrações pelo Centro Interdisciplinar de Estudos Migratórios da Pontifícia Universidade Comillas (Espanha). Fundadora e Presidente do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH). É Autora de inúmeros artigos e Organizadora de vários livros sobre Migrações, Refugiados e Direitos Humanos e Organizadora e Coordenadora da publicação “Refúgio, Migrações e Cidadania” – Caderno de Debates, já em sua 12<sup>a</sup> edição (2016), uma parceria entre o IMDH e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. É Membro-observador do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e Membro-convidado do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). É militante na atenção a migrantes e refugiados há mais de 20 anos.

### **Silvia Menicucci O. S. Apolinário**

É Doutora e Mestre em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Atuou como Advogada do convênio entre a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) para atendimento a refugiados e solicitantes de refúgio. É Professora Doutora no Curso de Relações Internacionais do Uniceub, em Brasília, e especialista na Confederação Nacional da Indústria.

### **Thais Lara Marcozo Severo**

É Mestre em Direitos Humanos pela Universidade de São Paulo. Ex-Oficial de Elegibilidade do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) e Ex-Consultora do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados no Brasil (ACNUR-Brasil). É Associate RSD Officer do ACNUR no Paquistão.

### **Vivian Holzhacker**

É Mestre em Direito Internacional dos Direitos Humanos pela Universidade de Connecticut (EUA). Foi Advogada no Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e Coordenadora de Proteção do Centro de Referência para Refugiados da Caritas Arquidiocesana de São Paulo. É Oficial de Elegibilidade do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados no Brasil (ACNUR) e em Moçambique.



### **Wellington Pereira Carneiro**

É Funcionário do ACNUR há 13 anos, Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília, Mestre em Direito Internacional dos Direitos Humanos pela Universidade de Oxford (Inglaterra) e em Direito Internacional Público pela Universidade Drujby Narodov (Rússia). Foi Professor Universitário no Brasil. Como Funcionário do ACNUR serviu no Escritório do Brasil, na emergência na República do Camarões (2008), e no Sudão durante a separação que deu origem ao Sudão do Sul, Coordenou o Almaty Processo, um foro sobre temas migratórios e de refúgio para toda a Ásia Central, Turquia, Afeganistão e Rússia, e é chefe do escritório do ACNUR em Buenaventura na Colômbia, durante o final das negociações e a firma dos acordos de paz. É autor do livro “Crimes contra a Humanidade, a encruzilhada entre a história e os direitos humanos”.

**PARTE 1**  
**CONTEXTUALIZANDO A LEI 9.474/97**



## APONTAMENTOS SOBRE MIGRAÇÕES E REFÚGIO NO CONTEXTO INTERNACIONAL E NACIONAL

*Rosita Milesi*

*Roberto Marinucci*

A conhecida expressão “aldeia global”, há alguns anos, transmitia a ideia de que, em tempos de globalização, haveria uma tendência generalizada a eliminar fronteiras e derrubar muros. A nova humanidade seria desejosa de encontrar e conviver com o diferente. Na realidade, o planeta, apesar da retórica oficial, continua extremamente fragmentado, com barreiras cada vez mais capilares e seguras: barreiras entre o Norte e o Sul, entre os bairros ricos e pobres, entre os incluídos e os excluídos dos benefícios da modernidade. Mas crescem principalmente as barreiras para bloquear os fluxos migratórios, pois a mobilidade das pessoas não é tolerada como a mobilidade de capitais e mercadorias<sup>1</sup>.

Ainda assim, como asseguram Castles e Miller, é bastante ilusório acreditar num controle pleno das migrações internacionais. De fato,

le barriere della mobilità sono in contraddizione con le forze della globalizzazione che remano verso un intercambio econômico e culturale più ampio. In un'economia sempre più internazionale è difficile aprire le frontiere per la circolazione d'informazioni, merci e capitale e, tuttavia, chiuderle per le persone. La circolazione globale d'investimenti, capacità ed esperienza, implica sempre anche un movimento di persone; inoltre, i flussi del personale altamente qualificato tendono a incoraggiare i flussi di lavoratori meno specializzati.<sup>2</sup>

Em outros termos, o mundo globalizado, apesar dos muros erguidos contra a livre circulação de pessoas, caracteriza-se pela intensa mobilidade humana, uma mobilidade cada vez mais ampla – de um ponto de vista numérico e geográfico –, diversificada – no que diz respeito a seus sujeitos –, e complexa – em relação a suas causas e efeitos.

1 SASSEN, Saskia. *Globalizzati e scontenti*. Il destino delle minoranze nel nuovo ordine mondiale. Milano: Il Saggiatore, 2002, pp. 38-40.

2 CASTLES, Stephen; MILLER, Mark. *L'era delle migrazioni*. Popoli in movimento nel mondo contemporaneo. Bologna: Odoya, 2012, p. 341.

Neste texto queremos apresentar alguns apontamentos sobre as migrações contemporâneas em âmbito internacional e nacional, utilizando um enfoque fenomenológico e, ao mesmo tempo, buscando detectar alguns dos principais desafios com vistas à promoção dos direitos de migrantes e refugiados.

## AS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS

Em setembro de 2013, as Nações Unidas divulgaram novos dados estatísticos referentes às migrações internacionais<sup>3</sup>. As pessoas que em 1º de julho de 2013 viviam fora do país de nascimento – esta é a definição de migrante – eram 231,522 milhões, o que corresponde a 3,2% da população do planeta. As mulheres perfaziam cerca da metade deste total migrantes (48%), sendo a Ásia e a África os continentes com menor número de mulheres migrantes (respectivamente, 41,6% e 45,9%).

Os principais polos de atração são EUA (46 milhões de migrantes), Federação Russa (11), Alemanha (10), Arábia Saudita (9) e Emirados Árabes Unidos (8). Em relação ao ano de 2000, chama a atenção o expressivo aumento dos fluxos para a Ásia ocidental (os países petrolíferos) e o sudeste asiático (principalmente Malásia, Singapura e Tailândia) que, neste momento, tornaram-se importantes polos de atração. Não é por acaso que a Ásia é o continente que registrou o maior aumento de migrantes internacionais entre 2000 e 2013.

O relatório das Nações Unidas enfatiza também que o número de migrantes menores de 20 anos passou de 30,9 milhões, em 2000, para 34,9 milhões, em 2013, sendo que esse aumento ocorreu apenas nos países em desenvolvimento. Cresceu também o número de migrantes estudantes que residem, em sua maioria, na América do Norte e na Europa<sup>4</sup>.

Esses dados estatísticos são importantes para detectar fluxos e características do fenômeno migratório contemporâneo. No entanto, devem ser corretamente interpretados a fim de evitar compreensões e análises equivocadas do fenômeno. O número total de migrantes, por exemplo, pode parecer muito baixo (3,2% da população mundial), a ponto de inferir que a questão migratória diz respeito a uma pequena minoria, não sendo, portanto, significativa em termos de conjuntura internacional. Na realidade, como veremos a seguir,

---

3 UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, POPULATION DIVISION. *International Migration 2013*. New York, 2013.

4 NACIONES UNIDAS. *Migraciones internacionales y desarrollo*. Informe del Secretario General. A/68/190. 03.08.2012, nº 29.

uma leitura mais aprofundada do fenômeno revela que a questão migratória se tornou, sim, um dos temas mais desafiadores da realidade contemporânea.

Com efeito, no que diz respeito aos dados estatísticos, em primeiro lugar precisa esclarecer que a porcentagem de 3,2% representa a média mundial. No entanto, essa porcentagem alcança, por exemplo, 83% da população nos Emirados Árabes Unidos, 20% no Canadá, 29% na Suíça. Por sua vez, nos diferentes países, a porcentagem de estrangeiros tende a alcançar picos mais altos em áreas de maior atração. Assim, por exemplo, na Itália, a média nacional de estrangeiros, em 1º de janeiro de 2013, era de 7,4% da população, mas essa porcentagem alcançava 11,2% na região da Emilia Romagna ou 13,5% na província de Piacenza<sup>5</sup>.

Em segundo lugar, cabe lembrar que as estatísticas oficiais da ONU não incluem os migrantes de retorno, ou seja, aqueles que, sobretudo depois da crise econômico-financeira desencadeada em 2007, decidiram, por diferentes razões, regressar à terra natal. Nas estatísticas oficiais, essas pessoas que migraram duas vezes são consideradas simplesmente “não migrantes”. Além disso, a crescente circularidade migratória, incentivada e/ou possibilitada pelo aprimoramento e relativo barateamento dos meios de comunicação e de informação, dificulta ainda mais o cálculo das pessoas migrantes, além de colocar em questão a própria definição de “migrante” enquanto pessoa que reside fora do país de nascimento.

Ademais, uma análise sócio antropológica do fenômeno migratório deve levar em conta também a quantidade, decididamente maior, de migrantes internos, bem como os numerosos migrantes sazonais ou temporários que passam muito tempo longe da pátria ou da localidade de residência habitual. Finalmente é fundamental considerar que a migração não diz respeito apenas a quem se desloca. O sociólogo Souza Martins, a este propósito, afirma que

é necessário pensar como migrante não apenas quem migra, mas o conjunto da unidade social de referência do migrante que se desloca. Mesmo que uma parte da família fique no lugar de origem e apenas outra parte se desloque para o lugar de destino. No entanto, todos padecem as consequências da migração, embora não sejam estatisticamente migrantes. Todos vivem cotidianamente o sonho do reencontro. Vivem todos os dias à espera do ausente.<sup>6</sup>

5 Cf. ISTAT. *La popolazione straniera residente in Italia*. Bilancio demográfico. 26 luglio 2013. Disponível em: <[http://www.istat.it/it/files/2013/07/BilancioDemograficoStranieri\\_2012.pdf?title=Stranieri+residenti+in+Italia+-+26%2Fflug%2F2013+-+Testo+integrale.pdf](http://www.istat.it/it/files/2013/07/BilancioDemograficoStranieri_2012.pdf?title=Stranieri+residenti+in+Italia+-+26%2Fflug%2F2013+-+Testo+integrale.pdf)>. Acesso em 04.01.2014.

6 MARTINS, José de Souza. *A sociedade vista do abismo*. Novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais. Petrópolis: Vozes, 2003, p. 145.

Para além disso, em nossa opinião, não apenas “o conjunto da unidade social de referência” do migrante está envolvida no processo migratório, mas também “o conjunto da unidade social” com a qual o migrante interage no país de chegada. Em outras palavras, os povos dos países de acolhida também passam pelo desafio do encontro com a alteridade, pelo desafio da integração em uma nova realidade social modificada pela presença de migrantes ou por outras mudanças típicas da conjuntura contemporânea. Enfim, eles não migraram, mas o mundo ao redor deles “migrou”.

Nesta perspectiva, as migrações, na atualidade, em termos numéricos não dizem respeito apenas a cerca de 232 milhões de pessoas, e sim, de forma mais ou menos acentuada, a grande parte da população do planeta.

A crescente amplitude numérica do fenômeno migratório abarca também uma acentuada diversificação e complexidade. As imagens, por vezes tipificadas, dos migrantes pobres, que saem de sua terra em busca de melhores condições de vida, não permitem representar a complexidade das migrações internacionais contemporâneas. Não é por acaso que, até hoje, nenhuma das tradicionais teorias migratórias tenha conseguido explicar exaustivamente o fenômeno<sup>7</sup>, sendo cada vez mais comum optar por análises interdisciplinares e de “médio alcance”<sup>8</sup> a fim de detectar “as regularidades e as variações de uma série de processos migratórios dentro de uma constelação histórica socioeconômica determinada”<sup>9</sup>.

Assim, aos tradicionais migrantes que fogem da pobreza, precisa acrescentar o fenômeno da migração ou circularidade de profissionais qualificados, dos jovens estudantes, dos migrantes aposentados, do amplo segmento de pessoas que migram por reunificação familiar ou mais simplesmente daqueles que se deslocam em busca de aventura ou de novos conhecimentos.

Ademais, aumenta de forma expressiva também o número dos assim chamados migrantes forçados, que compreendem os refugiados estatutários, os solicitantes de asilo, os deslocados ambientais, os deslocados dos projetos de desenvolvimento, bem como as vítimas de tráfico humano.

Conforme o ACNUR<sup>10</sup>, em termos internacionais, na primeira metade do ano de 2013, 5,9 milhões de pessoas foram obrigadas a deixar suas terras, o

7 Cf. CASTLES, MILLER, *Op. cit.*, p. 43-74; CASSARINO, Jean-Pierre. Teorizando sobre a migração de retorno: uma abordagem conceitual revisitada sobre migrantes de retorno. *REMHU – Rev. Interdiscipl. Mobil. Hum.*, ano XXI, nº 42, jul./dez. 2013, p. 21-54.

8 CASTLES, Stephen. Entendendo a migração global. Uma perspectiva de transformação social. Em: *REMHU – Rev. Interdiscipl. Mobil. Hum.*, v. XVIII, nº 35, jul./dez. 2010, p. 18-28.

9 *Ibidem*, p. 38.

10 Cf. ACNUR. *Mid-Year Trends 2013*. Geneva, 2013.

que representa 77% do total em 2012 (7,6 milhões). Sem dúvida, os conflitos na Síria, na República Democrática do Congo e no Mali foram causas determinantes. Sempre de acordo com o ACNUR, no final de 2012, o número total de deslocados forçados chegou a 45,1 milhões, contra os 42,5 milhões de 2011. Entre eles, 15,4 milhões eram refugiados, 937 mil solicitantes de asilo e 28,8 milhões deslocados internos<sup>11</sup>. É bom ressaltar também que a grande maioria dos refugiados se encontra em países em desenvolvimento.

Embora os conflitos bélicos continuem sendo a primeira causa da busca de refúgio, nos últimos anos cresceu de forma expressiva o número de pessoas que se deslocam, interna ou internacionalmente, por desastres ambientais ou projetos de desenvolvimento. Conforme *The State of Environmental Migration* 2010, em 2008 foram 20 milhões os deslocados ambientais<sup>12</sup>, ou seja, aquelas pessoas impossibilitadas de regressar, temporária ou definitivamente, às próprias terras em decorrência de mudanças climáticas (desertificação, desflorestamento etc.), desastres naturais (terremotos, inundações, etc.) e outros desastres provocados pela ação humana (radioatividade, acidentes industriais). Na realidade, levando em conta que a gravidade das consequências dos desastres é proporcional à capacidade dos governos de implementar políticas de prevenção e atendimento às vítimas<sup>13</sup>, podemos inferir que estamos diante de desastres antropogênicos. Isso é ainda mais evidente em relação aos deslocados em decorrência de “projetos de desenvolvimentos” (barragens, estradas, hidrelétricas) em que os sofrimentos provocados e as violações dos direitos das pessoas atingidas – com frequência povos indígenas e minorias étnicas<sup>14</sup> – são interpretados, muitas vezes, como meros efeitos colaterais e inevitáveis do inexorável caminho do progresso<sup>15</sup>.

Não há dúvida, portanto, que a redução dos conflitos bélicos, da depreciação ambiental e, principalmente, das desigualdades econômicas entre os países representa uma prioridade para a diminuição das migrações forçadas no contexto contemporâneo. Além disso, é fundamental o gerenciamento dos assim chamados “fluxos mistos” ou “migrações mistas” em que várias pessoas se deslocam conjuntamente, mas motivadas por diferentes razões, podendo,

11 Cf. ACNUR. *Global Trends, 2012*. Geneva, 2013, disponível em: <[http://www.unhcr.org/51bacbof9.html?\\_ga=1.200311147.414407253.1389072426](http://www.unhcr.org/51bacbof9.html?_ga=1.200311147.414407253.1389072426)>. Acesso em: 28.12.2013.

12 Cf. DDRI. *The State of Environmental Migration* 2010, p. 5.

13 Cf. PNUD - UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development*. Bureau for Crisis Prevention and Recovery. Ginebra, 2004.

14 CASTLES, Stephen. La política internacional de la migración forzada. *Migración y desarrollo*, nº 1, 2003, p. 6.

15 Cf. NOBREGA, Renata. Os atingidos por barragem: refugiados de uma guerra desconhecida. *REMHU - Rev. Interdiscipl. Mobil. Hum.*, ano XIX, nº 36, jan./jun., 2011, p. 125-144.



portanto, incluir tanto migrantes quanto pessoas necessitadas de proteção ou potenciais solicitantes de refúgio<sup>16</sup>.

Finalmente, em relação a migrações forçadas, cabe não esquecer o tráfico de pessoas, entendido, conforme o Protocolo de Palermo, como recrutamento e deslocamento de pessoas, mediante meios ilícitos, com vistas à exploração. Tal prática implica a reificação e mercantilização do ser humano, constituindo uma das mais graves violações da dignidade humana.

A supracitada heterogeneidade do universo migratório relacionada às razões das migrações deve ser coadunada com outras variáveis, como a origem geográfica, a diversidade cultural e religiosa, o gênero, a idade, o nível de instrução ou, de forma mais geral, o percurso biográfico de cada migrante. Isso tudo gera um caleidoscópio que torna a migração contemporânea um fenômeno extremamente complexo, não sendo possível enquadrá-lo em rígidas categorias analíticas.

Esta heterogênea galáxia migratória é ainda mais complexificada pelo recente e crescente fenômeno da circularidade migratória, no contexto das assim chamadas migrações transnacionais, em que as tradicionais categorias de país de destino e país de acolhida são substituídas por campos transnacionais, onde os migrantes assumem identidades plurais, interagindo sincronicamente com diferentes espaços geográficos e culturais. Esses “territórios circulatorios”, nas palavras de Alain Tarrius, são povoados, por “individuos capaces de estar aquí y allá a la vez [...] capaces de entrar momentáneamente o de manera duradera en universos de normas que les son extrañas sin por eso dejar las suyas”<sup>17</sup>. Desta maneira geram-se territórios socializados pela lógica da mobilidade, que produzem mestiçagem e intercâmbio. Entram em crise, desta forma, tradicionais categorias analíticas, como fronteira, identidade nacional ou, até, desenraizamento<sup>18</sup>.

16 Cf. BINGHAM, John. Priorizando necessidades: uma abordagem baseada em direitos para as Migrações Mistas. Em: *Refúgio, Migrações e Cidadania*. Cadernos de debates 5, novembro de 2010, p. 41-60.

17 TARRIUS, Alain. Ler, describir, interpretar. Las circulaciones migratorias: conveniencia de la noción de “territorio circulatorio”. Los nuevos hábitos de la identidad. *Relaciones*, v. 21, nº 83, p. 51.

18 Zygmunt Bauman sugere substituir a metáfora das raízes com a metáfora da “âncora” e do “barco”. O migrante, antes que aquele que deve transplantar suas raízes em outra terra, é a pessoa chamada constantemente a lançar e içar âncoras nos diferentes portos em que se atraca. Na sociedade globalizada as mudanças identitárias são constantes. Cada ser humano, desde criança, é chamado a construir, desconstruir e reconstruir constantemente sua identidade, a atracar com frequência sempre mais intensa em portos diferentes. A raiz da identidade do ser humano globalizado é justamente esse “estar perenemente em construção” (BAUMAN, Zygmunt. *A arte da vida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008).

Nessa conjuntura de crescente circularidade migratória, surgem fenômenos típicos da época contemporânea, como, por exemplo, o assim chamado “turismo do *Welfare*” ou os “cuidados de saúde transnacionais”<sup>19</sup>, ou seja, os deslocamentos temporários em busca de subsídios sociais ou de melhores ou mais baratos atendimentos na área da saúde ou, por vezes, da educação. Nos últimos meses, vários governos europeus têm manifestado insatisfação em relação a estes migrantes que, em sua opinião, estariam “abusando da liberdade de circulação” no interior da área Schengen<sup>20</sup>.

Mas a consequência mais significativa dessa circularidade migratória é, talvez, representada pela crise das assim chamadas “políticas de integração”. Numa globalização que produz, por várias razões, intercâmbios e mestiçagens, as identidades nacionais entram em crise e, não raramente, a presença de estrangeiros se torna o bode expiatório privilegiado. Não é por acaso que, nos últimos anos, vários países que tradicionalmente optaram pela integração das minorias mediante o multiculturalismo ou formas análogas decretaram o fracasso desse modelo. Ángela Merkel, por exemplo, em 2010, afirmou publicamente: “essa abordagem (multicultural) fracassou, fracassou completamente”, pois não conseguiu integrar as comunidades estrangeiras, sobretudo aquelas islâmicas<sup>21</sup>. No entanto, cabe lembrar que a França, país que historicamente optou pela abordagem *assimilacionista*, está também enfrentando uma grave crise, como comprovado pelas revoltas de jovens imigrantes de segunda geração em 2005 e 2007. Apesar da complexidade do diagnóstico da realidade de cada contexto, o que nos parece evidente é que em muitos polos de atração as políticas de incorporação dos migrantes não foram suficientemente priorizadas; por outro lado, há uma crescente crise do *welfare state*, que foi produzida pela implementação de políticas de cunho neoliberal e encoberta pela retórica do “choque das civilizações”<sup>22</sup> ou da “invasão migratória”.

Enfim, na conjuntura contemporânea, as migrações internacionais configuram-se como fenômenos amplos, complexos e heterogêneos, que desafiam

19 Cf. FREITAS, Cláudia de; MENDES, Álvaro. A resiliência da saúde migrante: itinerários terapêuticos plurais e transnacionais. *REMHU – Rev. Interdiscipl. Mobil. Hum.*, ano XXI, nº 40, jan./jun., 2013, p. 69-92.

20 Cf. “Germania, Gran Bretagna, Olanda e Austria chiedono alla UE sanzioni contro chi abusa della libertà di movimento”. Disponível em: <[http://immigrazioneoggi.it/daily\\_news/notizia.php?id=005267#.UsUGANxEr7c](http://immigrazioneoggi.it/daily_news/notizia.php?id=005267#.UsUGANxEr7c)>. Acesso em: 21.11.2013.

21 “AngelaMerkel diz que multiculturalismo alemão fracassou”, 16.10.10. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/mundo/angela-merkel-diz-que-multiculturalismo-alemao-fracassou-2939085>>. Acesso em 15.04.2013.

22 HUNTINGTON, Samuel. *O choque das civilizações e a recomposição da nova ordem mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

profundamente o mundo político e administrativo, na formulação de legislações e políticas públicas que promovam a coesão social e o respeito dos direitos humanos. Com efeito, nos últimos anos, em vários países a questão migratória se tornou tema central de debates político-partidários. Esta “politização das migrações” atesta a relevância que o fenômeno assumiu. Entretanto, realça também como sua governança é frequentemente condicionada pela busca de consensos eleitorais que não necessariamente se identificam com o bem comum ou com a promoção dos direitos humanos.

Na realidade, como enfatiza de forma contundente Didier Fassin em relação à França, na atualidade há uma tendência em amparar os imigrantes por razões humanitárias e, ao mesmo tempo, rejeitar muitos pedidos de asilo, o que revela que o cuidado para com o outro/migrante passou do político para o humanitário: “*Assim, atribui-se maior importância ao sofrimento do corpo do que ao corpo ameaçado, por consequência o direito à vida está sendo deslocado do campo político para o humanitário*”<sup>23</sup>.

O migrante é reconhecido como sujeito enquanto corpo sofredor – “vida nua”, diria Agamben – e não enquanto ser humano portador de direitos. Ele é acolhido enquanto ser vulnerável e não enquanto ser humano.

No entanto, é bom acrescentar que há contextos em que a rejeição da imigração chega a ponto de criminalizar até aqueles que, de alguma forma, socorrem ou amparam os corpos sofredores dos migrantes<sup>24</sup>. Trata-se da assim chamada “criminalização da solidariedade” que ocorre quando qualquer auxílio a imigrantes irregulares é interpretado como uma forma de conivência com a condição de irregularidade migratória. Para além disso, está surgindo uma verdadeira “indústria da migração” que envolve não apenas o negócio de traficantes de pessoas e contrabandistas de migrantes, mas também, por exemplo, de donos de presídios privados que lucram com a detenção de migrantes indocumentados<sup>25</sup>. Enfim, proíbe-se a assistência a migrantes irregulares e, ao mesmo tempo, lucra-se com sua detenção!

A criminalização da solidariedade, contudo, não pode ocultar outros importantes sinais positivos que ocorreram na última década, entre os quais gostaríamos de destacar os movimentos de protestos não violentos que se difundiram

23 DIDIER, Fassin. The biopolitics of otherness: undocumented foreigners and racial discrimination in French public debate. *Anthropology Today*, v. 17, nº 1, Feb., 2001, p. 3-7, (tradução não oficial).

24 Veja-se, por exemplo, a proposta de lei do Estado do Alabama, nos EUA.

25 “With Immigration Reform Looming, Private Prisons Lobby to Keep Migrants Behind Bars (Updated)”, em *Uffpost*, 03.05.2013, disponível em: <[http://www.huffingtonpost.com/laura-carlsen/immigration-reform-privatization-prisons-lobby\\_b\\_2665199.html](http://www.huffingtonpost.com/laura-carlsen/immigration-reform-privatization-prisons-lobby_b_2665199.html)>. Acesso em 12.05.2013.

em vários países do mundo, principalmente a partir do dia 1º de maio de 2006, quando nos EUA cerca de 4 a 5 milhões de migrantes e pessoas solidárias com eles, em 270 cidades, manifestaram-se contra a criminalização da imigração e a restritiva proposta de lei imigratória HR4437. Segundo Jorge Durand, o dinamismo dessas manifestações pôs em xeque a representação tradicional do estrangeiro/migrante como pessoa individualista e descompromissada com as mudanças sistêmicas. Segundo o pesquisador mexicano, tratou-se de “*un fenómeno social masivo nacional, pluriclasista, multiétnico, ecuménico, apartidista, multilocal, y transgeneracional*”<sup>26</sup>, bem como totalmente não violento, que manifestou o potencial utópico e transformador das migrações contemporâneas.

## O BRASIL MIGRANTE

A relevância do fenômeno migratório em termos internacionais é refletida no contexto brasileiro. O país registrou, desde meados dos anos 80 do século passado, um crescente processo de emigração que recuou apenas a partir de 2007, com a crise econômico-financeira dos EUA e, posteriormente, do Japão e de vários países da União Europeia. Mesmo assim, o Ministério das Relações Exteriores calculava que em 2012 havia cerca de 2,5 milhões de brasileiros no exterior, residentes principalmente nos EUA (1,066 milhão), Japão (210 mil), Paraguai (201 mil), Portugal (140 mil), Espanha (128 mil) e Reino Unido (118 mil)<sup>27</sup>. Cabe realçar que em 2011 a comunidade brasileira no exterior era estimada em cerca de 3,1 milhões<sup>28</sup>.

O marcante crescimento do número de brasileiros no exterior tem mobilizado tanto grupos organizados da sociedade civil quanto, mais tarde, o Governo Brasileiro. Assim, em 2002 e 2007 foram realizados o I e II Encontro dos Brasileiros no Exterior, respectivamente em Lisboa e Bruxelas, encontros estes lideradas pela própria sociedade civil. Já entre 2008 e 2013, o Governo, sob a liderança e coordenação do Ministério das Relações Exteriores, organizou quatro Conferências “Brasileiros no Mundo”. Em Porto Alegre, em 2006, várias organizações não governamentais realizaram o I Fórum Mundial Social das Migrações, que posteriormente teve suas seguintes edições, respectivamente

26 DURAND, Jorge. Otra vez en primavera. Los inmigrantes salen a las calles. *Migración y Desarrollo*, nº 8 (primer semestre 2007) 121.

27 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Diplomacia Consular, 2007-2012*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2012, p. 135-137.

28 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Brasileiros no mundo*. 3ª edição, junho de 2011. Disponível em: <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/a-comunidade/estimativas-populacionais-das-comunidades/Brasileiros%20no%20Mundo%202011%20-%20Estimativas%20-%20Terceira%20Edicao%20-%20v2.pdf>>. Acesso em: 14.09.2-13.

em Rivas (Espanha), Quito e Manila. Trata-se de um conjunto de iniciativas que atesta o compromisso de grupos organizados da sociedade civil – inclusive de migrantes – em prol da promoção dos direitos dos brasileiros no exterior e, ao mesmo tempo, comprova o interesse por parte do Governo Brasileiro em dialogar com um conjunto de cidadãos que, mesmo residindo fora do Brasil, contribuem de várias formas com o desenvolvimento do País e que reivindicam seus direitos e seu espaço como cidadãos brasileiros.

Como afirmamos, a crise econômico-financeira de importantes pólos de atração, bem como a estabilidade econômica e o baixo desemprego no Brasil são fatores, entre outros, que incentivaram os fenômenos da imigração de cidadãos dos mais diversos países e da migração de retorno. O Censo de 2010, embora subestime o número total, mostra que os imigrantes internacionais que residiam há menos de 10 anos ininterruptos na Unidade da Federação passaram de 279 mil, em 2000, para 455 mil, em 2010. Eles se dirigiram preferencialmente para os Estados de São Paulo (30,0% do total de migrantes internacionais), Paraná (14,7%), Minas Gerais (9,8%) e Rio de Janeiro (7,6%)<sup>29</sup>. Chama a atenção que 54,1% desses imigrantes chegaram ao país nos dois anos anteriores ao Censo, ou seja, justamente no período em que se desencadeava a crise econômico-financeira. Já os principais países de origem são EUA, Japão, Paraguai, Portugal e Bolívia. Cabe alertar que estes imigrantes incluem tanto brasileiros quanto estrangeiros: trata-se, em outros termos, de brasileiros que retornam (65%) ou estrangeiros que chegam ao país (35%).

Os migrantes de retorno representam um sério desafio sócio-político no Brasil contemporâneo, pois, em geral, passam por um processo de nova incorporação na sociedade de origem. Embora haja várias tipologias de retornados<sup>30</sup>, não há dúvida de que aqueles brasileiros que ficaram vários anos no exterior passam por um processo de ressocialização em um contexto que mudou profundamente. Como alerta Sayad, a irreversibilidade do tempo torna o retorno uma impossibilidade: pode-se regressar ao mesmo espaço geográfico, mas não ao mesmo espaço social.<sup>31</sup> Os desafios são ainda maiores caso o retorno seja acompanhado por problemas de saúde ou pelo fracasso da experiência migratória. Nesta perspectiva, a questão das migrações de retorno exige políticas públicas capazes de facilitar o processo de incorporação, levando

29 IBGE. Censo Demográfico 2010. *Nupcialidade, fecundidade e migração*. Resultados da Amostra. Ri de Janeiro: IBGE, 2012.

30 Cf. CASSARINO, *Op. cit.*

31 Cf. SAYAD, Abdelmalek. *A migração, ou, os paradoxos da alteridade*. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 1998.

em conta as necessidades e os desafios específicos desses cidadãos brasileiros, principalmente no âmbito do trabalho e da saúde psicofísica<sup>32</sup>.

Quanto aos estrangeiros que residem no Brasil, os dados do Censo, como já afirmamos, subestimam bastante o total. O Ministério da Justiça tem calculado em cerca de 1,5 milhão o número de estrangeiros residentes de forma regular no país, sobretudo de origem portuguesa, boliviana, chinesa e paraguaia<sup>33</sup>. A estes devemos acrescentar os que residem de forma administrativamente irregular – o total, conforme o citado Ministério, chegaria a cerca de 2 milhões de pessoas. Neste caso, a população estrangeira no Brasil se aproximaria a cerca de 1% do total, uma porcentagem pequena em relação a outros países, inclusive da região – por exemplo, Argentina 4,5%, Chile 2,3%, Uruguai 2,2%, Venezuela 3,9%<sup>34</sup>.

Cabe lembrar também que o Ministério do Trabalho e Emprego tem divulgado dados estatísticos que atestam o aumento das autorizações de trabalho concedidas a trabalhadores estrangeiros: de 42.914, em 1999, para 73.022, em 2012. Os países com maior número de autorizações concedidas são EUA, Filipinas, Haiti, Reino Unido, Índia, Alemanha, China e Itália<sup>35</sup>. Nos primeiros três trimestres de 2013, as autorizações concedidas ficaram em torno de 50 mil, como em 2012. Isso atesta como a recente imigração no Brasil não está relacionada apenas à estabilidade do país ou ao baixo desemprego. O Censo de 2010 revelou que o Brasil está passando por um progressivo processo de envelhecimento populacional: houve uma redução da fecundidade (de 2,38 crianças por mãe, em 2000, para 1,88, em 2010) e um aumento da expectativa de vida. Em 2012, conforme a PNAD, 12,6% dos habitantes do Brasil tinham mais de 60 anos, sendo a Região Sul o lugar com a maior concentração de idosos (14,2%) e a Região Norte com a menor (8,1%)<sup>36</sup>. Em 2011, a porcentagem de pessoas acima de 60 anos era de 12,1%. Esse processo de envelhecimento, conforme relatório da ONU, provocará no país até 2030 um grave déficit de força de trabalho economicamente ativa.<sup>37</sup> Enfim, o Brasil precisa importar

32 Cf. SIQUEIRA, Sueli; ASSIS, Gláucia de Oliveira; DIAS, Carlos Alberto. As múltiplas Faces do retorno à terra natal. Em: *Refúgio, Migrações e Cidadania*. Cadernos de debates 5, novembro de 2010, p. 55-72.

33 “Sete mil estrangeiros se naturalizaram brasileiros nos últimos cinco anos”, 03.09.2013. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/09/sete-mil-estrangeiros-se-naturalizaram-brasileiros-nos-ultimos-cinco-anos>>.

34 United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *Population Division*. International Migration 2013.

35 Cf. <<http://portal.mte.gov.br/>>. Acesso em: 14.11.2013.

36 Cf. IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Síntese de indicadores, 2012. Rio de Janeiro, 2013.

37 Apud CARITAS MIGRANTES. *Dossier Statistico Immigrazione*, 2012. Roma: IDOS, 2013.

trabalhadores a fim de sustentar o crescimento econômico. O recente programa “Mais Médicos” do Governo Federal é um exemplo no que diz respeito à busca de profissionais qualificados.

É importante, no entanto, não cometer o erro de outros países, que pensaram “importar mão de obra” – ou “trabalhadores hóspedes”, na conhecida expressão alemã *gastarbeiter* – sem levar em conta que se tratava de seres humanos que, com o tempo, criaram raízes no país e começaram a reivindicar seus direitos. Em outros termos, as políticas de admissão – de ingresso ou de concessão de vistos – não podem estar desvinculadas das políticas de incorporação dos migrantes, com sua devida inserção na sociedade.

Apesar desse quadro geral favorável para a imigração, desde 2010, após o terremoto que assolou Porto Príncipe e afetou outras regiões do país, a chegada de alguns milhares de haitianos no Brasil tem mobilizado o governo brasileiro, a sociedade civil e a mídia, gerando, em alguns casos, certo alarmismo. A preocupação com as violações dos direitos humanos tanto no país de origem quanto nas travessias para chegar ao Brasil fez com que o Governo brasileiro, por decisão do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) concedesse a esses haitianos a “Residência Permanente por razões humanitárias” com base na Resolução Normativa 27/1998. Aprovou, ainda, a Resolução Normativa 97/2012, que abriu a possibilidade de obtenção de Visto Permanente no Consulado Brasileiro em Porto Príncipe, favorecendo, assim, aos haitianos a possibilidade de vinda ao Brasil por um caminho regular. O objetivo foi evitar a continuidade do fluxo pelas vias da exploração a que são submetidos por redes de tráfico e “coyotes”. As medidas do Governo constituem uma resposta emergencial, valiosa, mas tem se mostrado ineficazes e insuficientes, além de em alguns casos, as práticas burocráticas e administrativas, complexas e custosas, estarem até contribuído para que a chegada pela fronteira norte seja mais atrativa e fácil que a busca por um Visto, a fim de chegar ao País pela via regular<sup>38</sup>.

Ainda no contexto da mobilidade humana internacional, situa-se também o movimento de pessoas necessitadas de proteção, como referido acima, que abrange um conjunto mais amplo do que os refugiados. Mas, especificamente no que se refere aos refugiados, acentua-se no Brasil a demanda de solicitantes de refúgio e também de refugiados reconhecidos. De acordo com o Comitê Nacional para Refugiados (Conare), órgão vinculado ao Ministério da Justiça, enquanto em 2012, o Brasil recebeu 2,1 mil solicitações de refú-

---

38 Cf. FERNANDES, Duval; MILESI, Ir. Rosita; PIMENTA, Bruna; CARMO, Vanessa do. Migrações dos haitianos no Brasil: a RN no 97/2012: uma avaliação preliminar. Em: *Refúgio, Migrações e Cidadania*. Cadernos de debates 8, agosto de 2013, p. 55-72.

gio, em 2013 foram 5,2 mil pedidos. Em junho de 2013, por ocasião do Dia Mundial do Refugiado, o CONARE informou que o Brasil acolhe 4.336 refugiados de 76 diferentes nacionalidades, sendo de maior incidência os provenientes de Angola, Colômbia, República Democrática do Congo, Iraque, Libéria e Síria. Em S. Paulo (SP), a Caritas Arquidiocesana registrou que, entre janeiro e novembro de 2013, atendeu mais de 2,7 mil novos solicitantes de refúgio, de mais de 60 nacionalidades, com destaque por Bangladesh, Nigéria, Senegal e Congo, além da Síria<sup>39</sup>.

Em Brasília, cidade na qual era tradicionalmente baixo o número de solicitantes, também chamam a atenção os dados de atendimento registrados pelo Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) no ano de 2013. Enquanto em 2010, o total de solicitantes era de apenas 155 pessoas, em 2012, alcançou 429 e em 2013, chegou a 1.145 pessoas.

O aumento significativo de pessoas que solicitam refúgio no Brasil revela como o país está entrando cada vez mais nas rotas das migrações internacionais, possivelmente por razões relacionadas às informações sobre estabilidade econômica, baixo desemprego e sua imagem positiva – real ou ilusória que seja – em termos de multiétnicidade e acolhida. No entanto, o crescimento dos solicitantes é também um sinal do aumento do número de refugiados no mundo inteiro e, ao mesmo tempo, das crescentes medidas restritivas implementadas por tradicionais países de acolhida, como Canadá, EUA, Austrália ou vários países da União Europeia. De fato, como demonstra Stephen Castles, nos últimos anos vários países utilizaram diferentes recursos para evitar ou rejeitar acolhida a essas pessoas em fuga, como, por exemplo, a interpretação mais restritiva da Convenção de Genebra, mudanças legislativas ou a transferência da responsabilidade de acolhida para outros países<sup>40</sup>. Recentemente, por exemplo, a imprensa tem relatado que navios gregos teriam desviado para fora de suas águas territoriais barcos de refugiados sírios<sup>41</sup>. Destaque-se que, em 2013, o maior número de refugiados reconhecidos pelo Brasil, foi de sírios.

Levando em conta este contexto geral, a atuação do Brasil é substancialmente positiva no que diz respeito ao refúgio, embora o número total de refugiados acolhidos seja ainda bastante reduzido em relação às possibilidades econômicas e demográficas do país. De forma mais geral é fundamental e a de-

39 “Cresce número de adolescentes refugiados no Brasil”. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-dez-27/numero-adolescentes-refugiados-brasil-cresce-2013>>. Acesso em 03.01.2013

40 CASTLES, *Op. cit.*, p. 12-13.

41 “Grécia é acusada de abandonar refugiados em alto-mar”, Disponível em: <<http://www.efe.com/efe/noticias/portugal/mundo/grecia-acusada-abandonar-refugiados-alto-mar/6/60017/2029397>>. Acesso em 14.09.2013.



manda assinala a urgência com que o Governo Brasileiro, em colaboração com a sociedade civil e grupos de migrantes organizados, deve aprovar sua política migratória, elaborando uma nova Lei de Migração – em substituição ao atual Estatuto do Estrangeiro – que leve em conta os desafios do contexto contemporâneo<sup>42</sup>. Nesse sentido é fundamental superar a abordagem de securitização, que caracterizou o Estatuto do Estrangeiro de 1980. Mas é importante também não reduzir o fenômeno migratório apenas a uma questão de desenvolvimento, visando fundamentalmente planejar as políticas de migração e refúgio com vistas aos interesses econômicos do país, e medidas frente à crise econômica de 2007 e suas consequências

De fato, como demonstra de forma evidente a experiência de outros países, quando os imigrantes e os refugiados são tratados apenas como “hospedes” ou como mera “força de trabalho” desencadeiam-se conflitos que colocam seriamente em risco a coesão social do país. A acolhida a imigrantes e refugiados deve ser interpretada, imprescindivelmente, como inserção efetiva para compartilhar a caminhada histórica da população residente no país receptor. Como já afirmamos, as políticas de imigração ou admissão não podem estar desvinculadas de políticas de integração ou incorporação dos recém-chegados em sua nova terra, o que implica, necessariamente, o reconhecimento dos direitos, bem como a eliminação de toda forma de racismo e xenofobia.

A questão, portanto, antes que ser favoráveis ou contrários às migrações, é elaborar políticas para gerenciá-las, levando sempre em conta que por detrás dessas políticas há um projeto de sociedade. Em outras palavras, na elaboração das políticas migratórias estamos contribuindo para delinear tanto o futuro de milhões de migrantes, quanto, para delinear o rosto do Brasil e de seus filhos e cidadãos.

---

42 Cf. MILESI, Rosita. Por uma nova Lei de Migrações: a perspectiva dos direitos humanos. Em: *Refúgio, Migrações e Cidadania*. Cadernos de debates 2, agosto de 2007, p. 77-96.

# ASPECTOS HISTÓRICOS DA PROTEÇÃO DE REFUGIADOS NO BRASIL (1951-1997)

*José H. Fischel de Andrade*

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

À guisa de introdução e antes da análise dos dispositivos da Lei sobre refugiados, à qual a presente obra se propõe, tem este artigo o objetivo de proceder, privilegiando-se essencialmente fontes primárias, ao resgate histórico do envolvimento doméstico na proteção de refugiados. O ocorrido durante estas quase cinco décadas, que se situam entre o estabelecimento dos regimes internacional<sup>1</sup> e nacional<sup>2</sup> de proteção a refugiados, é fundamental para se compreender o que precedeu e motivou a criação da arquitetura jurídico-institucional responsável pelo estatuto dos refugiados no Brasil.

Cabe ressaltar, contudo, que o Brasil já se envolvera na proteção de refugiados no período imediatamente anterior ao Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados [ACNUR] e à Convenção de 1951<sup>3</sup>. Não se pode dizer o mesmo do período entre-Guerras pois, tanto pela limitada participação como Estado Membro da Liga das Nações quanto pela dinâmica de sua política interna, o Brasil agiu de forma tímida, marginal e limitada nos esforços da comunidade internacional que objetivavam a proteção de refugiados.<sup>4</sup>

1 O regime internacional de proteção aos refugiados é formado por um *pilar institucional*, o ACNUR (v. Assembleia-Geral das Nações Unidas [UN/GA], res. 428 (V), 14 dez. 1950), e um *pilar jurídico*, a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados [Convenção de 1951], que foi concluída a 28 jul. 1951 e entrou em vigor a 22 abr. 1954.

2 O regime doméstico de proteção aos refugiados no Brasil data de 23 jul. 1997 e tem como base um *pilar jurídico*, a Lei sobre refugiados, promulgada naquela data (v. Lei nº 9.474, que define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências, de 22 de julho de 1997, *Diário Oficial da União [DOU]*, 23 jul. 1997, Seção I, pp. 15.822-15.824), e um *pilar institucional*, o Comitê Nacional para os Refugiados [CONARE], criado pelo art. 11 da Lei nº 9.474/97.

3 Cf. J.H. Fischel de Andrade, "O Brasil e a Organização Internacional para os Refugiados (1946-1952)", 48(1) *Revista Brasileira de Política Internacional* (2005), pp. 60-96.

4 A título de exemplo, recorda-se que quando consultado pelo secretário-geral do Itamaraty sobre a conveniência de o Brasil se comprometer com os instrumentos relativos à expedição de certificados de identidade e ao estatuto jurídico dos refugiados russos e armênios, o então consultor jurídico do Itamaraty exarou parecer informando que "nenhum interesse tem o Brasil em aderir a uma Convenção applicavel aos refugiados russos, armenios e assemelhados, taes como os definem os accordos de 12 de Maio de 1926 e 28 (*sic*) de Junho de 1928 [...]. Os estrangeiros, que procurarem o Brasil, não sendo indesejáveis, terão o tratamento, que a nossa hospitalidade concede, e o gozo dos direitos que as nossas leis lhes attribuem. Não poderão ser

## 1. PRIMEIROS PASSOS

No que respeita ao pilar jurídico, a Convenção de 1951, adotada pela Conferência de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e dos Apátridas<sup>5</sup>, foi assinada pelo Brasil a 15 de julho de 1952.

Quanto ao pilar institucional, logo após a criação do ACNUR o Conselho Econômico e Social da ONU [ECOSOC] estabeleceu um Comitê Consultivo para Refugiados. Brasil e Venezuela eram os únicos Estados Membros desse órgão consultivo que, em 1955, foi reestruturado, passou a chamar-se Comitê Executivo [ExCom] e atualmente conta com 87 Estados Membros<sup>6</sup>. Seguiu o Brasil, portanto, a mesma linha de atuação diplomática do final da década precedente, quando decidiu participar da Comissão Preparatória da Organização Internacional para os Refugiados [OIR] e ocupou, em deferência especial, assento no Conselho Geral da OIR<sup>7</sup>. O desempenho diplomático brasileiro, contudo, tinha apenas efeito ornamental, já que se traduziu de forma muito limitada em benefício daqueles que necessitavam de proteção internacional: apesar de haver anunciado em 1954 uma política de “portas abertas” para os refugiados, com a criação do Instituto Nacional de Imigração e Colonização [INIC]<sup>8</sup>, logo em seguida essa política foi suspensa e substituída por uma prática restritiva que durou mais de três décadas, i.e. até o início do processo de redemocratização do País, em meados da década de 1980<sup>9</sup>.

Foi precisamente essa prática restritiva que bloqueou a abertura de uma Representação do ACNUR naquele ano de 1954. Recém-estabelecido, o ACNUR abrira uma Representação para a América Latina em Bogotá, sob a responsabilidade de Alberto González Fernández. À época, no Brasil, a assistência em favor dos refugiados era provida pela Seção de Assistência Jurídica e pelo Comitê de Assistência aos Refugiados da Cruz Vermelha Brasileira, tendo o Departamento Jurídico do ACNUR julgado conveniente a abertura de uma Representação no Rio de Janeiro<sup>10</sup>.

---

submettidos a regimen especial, como estabelece a Convenção [...]”; cf. MRE, *Ofício*, de Clovis Bevilacqua para Ministro Nabuco, Rio de Janeiro, 12 mar. 1934 [Arquivo Histórico do Itamaraty no Rio de Janeiro: classe 601.34].

5 Para a participação da delegação brasileira nos trabalhos da Conferência, que se estendeu de 2-25 jul. 1951, v. A. Takkenberg & C.C. Tahbaz, *The Collected travaux preparatoires of the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees*, 3 vols., Amsterdam, Dutch Refugee Council, 1989.

6 Cf. <<http://www.unhcr.org/pages/49c3646c89.html>>, acessado a 1 out. 2013.

7 Cf. J.H. Fischel de Andrade, “O Brasil e a Organização...”, *Op. cit.*, pp. 77-81 e 86-89.

8 Lei nº 2.163, *DOU*, 7 jan. 1954, Seção I, p. 265.

9 Cf. K.W. Yundt, *Latin American States and Political Refugees*, New York, Praeger, 1988, pp. 99 e 100.

10 ACNUR, *Inter-Office Memorandum* [IOM], ref. G.XV. 6/1/BRA, de P. Weis para J.B. Woodward, assunto: “Mr. Gonzalez’ Report on his visit to Brazil (No.44) – Question of Administrative

Em meados de 1953 o Governo brasileiro reconheceu o Sr. González Fernández como representante do ACNUR para a América Latina, com jurisdição sobre o Brasil<sup>11</sup>. Em fins de 1953 o Alto-Comissário escrevia ao Ministro das Relações Exteriores do Brasil indicando seu desejo de nomear Paul R. Doyle como seu Representante no Rio de Janeiro, sendo que ele trabalharia sob a supervisão da Representação para a América Latina<sup>12</sup>. Ao longo de 1954, o ACNUR buscou ativamente, por intermédio de seus contatos com a Representação Permanente do Brasil em Genebra, obter o *agrément* em favor do Sr. Doyle. Contudo, face à “atitude deveras ambígua” do Governo brasileiro, o Alto-Comissário decidiu abandonar a ideia de abrir um escritório no Rio de Janeiro e esperar o retorno gradual de uma prática liberal<sup>13</sup>, a qual, como indicado, deixara de existir quando da criação do INIC.

Na década de 1950, os refugiados que chegavam ao Brasil não podiam ser reconhecidos, juridicamente, como refugiados, haja vista não ter o País, ainda, se comprometido com a Convenção de 1951. Era-lhes aplicado o regime jurídico geral de estrangeiros, como aconteceu com os 5.449 refugiados que foram reassentados entre 1º de fevereiro de 1952 e 31 de março de 1954<sup>14</sup>, com os 2.135 refugiados que foram reassentados entre 1º de janeiro de 1954 e 28 de fevereiro de 1955<sup>15</sup>, e com os refugiados húngaros.

No que respeita a estes últimos, depois da invasão da Hungria pelo exército soviético, a 4 de novembro 1956, em poucos meses cerca de 180.000 húngaros ingressaram na Áustria e 20.000 na Iugoslávia. Como se tratava de um fluxo massivo, era impossível avaliar o motivo individual da fuga, daí ter-se optado pelo procedimento de reconhecimento *prima facie*, ou seja, em grupo. Um dos aspectos mais impressionantes foi a rapidez com que se iniciou o processo de

Assistance”, Genebra, 2 jul. 1953 [Arquivo do ACNUR em Genebra [Arq/HCR]: 6-1 Protection-general-Brazil (1-1951-8-1970)].

11 MRE, *Nota Verbal*, nº 50, de C.A. de Souza e Silva, Chefe a.i. da Delegação Permanente do Brasil, para G.J. van Heuven Goedhart, Alto-Comissário, Genebra, 4 ago. 1953 e ACNUR, *Press Release*, nº REF/154, “Representative of the UNHCR accredited to the Government of Brazil”, Genebra, 31 ago. 1953 [Arq/HCR: 6-1 Protection-general-Brazil (1-1951-8-1970)].

12 ACNUR, *Ofício*, ref. G.XV.2/5/4/4, de G.J. van Heuven Goedhart, Alto-Comissário, para Vicente Rao, Ministro das Relações Exteriores, Genebra, 17 dez. 1953 [Arq/HCR: 6-1 Protection-general-Brazil (1-1951-8-1970)].

13 ACNUR, *Ofício*, de A. González Fernández para J.B. Woodward, Bogotá, 28 out. 1954 [Arq/HCR: 6-1 Protection-general-Brazil (1-1951-8-1970)].

14 UN, *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*, General Assembly, Official Records: 9<sup>th</sup> session, supplement nº 13 (A/2648), New York, 1954, p. 17.

15 UN, *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees*, General Assembly, Official Records: 10<sup>th</sup> session, supplement nº 11 (A/2902 and Add.1), New York, 1955, p. 16.

reassentamento, sendo que vários milhares foram levados para países latino-americanos, dentre eles o Brasil<sup>16</sup>.

No final da mesma década, um dos mais pitorescos grupos de refugiados assistidos pelo ACNUR foi o dos *Old Believers*, membros de uma seita austera que, após a ruptura com a Igreja Ortodoxa russa no século XVI, foram assentados na Sibéria e, posteriormente, na província chinesa da Manchúria, onde haviam vivido em grandes comunidades agrícolas. Trabalhadores intrépidos, migraram para a Europa, Ásia e as Américas, sendo que 697 foram reassentados no Brasil<sup>17</sup>.

Da época dos esforços pós-guerra até o final da década de 1950, a totalidade de refugiados reassentados no território nacional era de, aproximadamente, 46.800 pessoas; i.e. de 1947 a 1951, 29.000 pessoas<sup>18</sup>, de 1952 a 1955 aproximadamente 7.500 (dos quais cerca de 2.800 eram de origem europeia e se encontravam inicialmente em Hong Kong), e de 1956 a 1958 cerca de 5.300 provenientes da Europa (na maioria húngaros), além de 5.000 que vieram do Extremo Oriente e Oriente Médio<sup>19</sup>.

## 2. ANO MUNDIAL DOS REFUGIADOS

A virada das décadas de 1950/1960 foi um momento crucial para a proteção de refugiados no Brasil. O evento de maior importância foi a ratificação da Convenção de 1951 (*infra*), cuja decisão fora motivada, em grande parte, pela organização do Ano Mundial dos Refugiados [AMR]<sup>20</sup>.

A ideia do AMR partiu da sociedade civil no Reino Unido, sendo posteriormente apoiada e patrocinada, na ONU, por sua representação diplomática. Três jovens publicaram em meados de 1958, em uma revista que representava o fórum da ala progressista do Partido Conservador, artigo intitulado “Procurado:

16 Cf. G. Loescher, *Beyond Charity: International Cooperation and the Global Refugee Crisis*, Oxford, Oxford University Press, 1993, pp. 68-70.

17 Cf. ACNUR, *A Mandate to Protect and Assist Refugees – 20 years of service in the cause of refugee: 1951-1971*, Geneva, UNHCR, 1971, p. 64 e “Entrevista com o Ministro Ilmar Penna Marinho”, mimeo, 1959, p. 5 [Arquivo Histórico do Itamaraty em Brasília [AHI/MRE]: classe 601.34(04)]. Um documentário intitulado “*As the Nightingale Waits for Summer*” e dirigido por Georges Pessis foi realizado em 1960 pela *Inter-Church Aid and Refugee Service* sobre esse reassentamento.

18 Cf. J.H. Fischel de Andrade, “O Brasil e a Organização...”, *Op. cit.*, pp. 87 e 88, e J. Vernant, *The Refugee in the Post-War World*, London, George Allen & Unwin Ltd, 1953, p. 622.

19 H. Lafer, *Mensagem à Conferência Mundial que reunira os Comitês Nacionais para o Ano Mundial dos Refugiados*, mimeo, Rio de Janeiro, 1960 [AHI/MRE: classe 601.34(04)].

20 Sobre o AMR, v. P. Gatrell, *Free World? The campaign to save the world's refugees: 1956-1963*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, 263p. e J.P. Rice *et al.*, “The World Refugee Year: 1959-1960”, 37(2) *Journal of Jewish Communal Service* (1961), pp. 260-269.

Ano Mundial para os Refugiados”<sup>21</sup>. O objetivo era atrair atenção do público para a questão dos refugiados posto que, uma vez passados os primeiros anos após a Segunda Grande Guerra, esse assunto deixara de ser manchete e as pessoas já haviam se acostumado com a existência de quase dois milhões de refugiados, cuja maioria vivia em condições de miséria<sup>22</sup>.

A repercussão do artigo resultou, poucos meses depois, na adoção de uma resolução da Assembleia-Geral das Nações Unidas, que adotou a proposta para que o AMR iniciasse suas atividades em junho de 1959<sup>23</sup>. Em 1960, os jovens autores da proposta eram agraciados com a Medalha Nansen<sup>24</sup> em reconhecimento pela iniciativa que tiveram<sup>25</sup>. Os objetivos do AMR eram os seguintes: (i) focalizar o interesse no problema dos refugiados e encorajar contribuições financeiras adicionais por parte de Estados, ONGs e do público em geral, com vistas à sua solução; e (ii) encorajar as oportunidades adicionais de soluções duradouras, sempre que aceitas pelos refugiados<sup>26</sup>.

Seguindo o exemplo de outros países, o Brasil estabeleceu uma Comissão Nacional para o AMR, constituída por quatro subcomitês, responsáveis por: Recepção e Encaminhamento; Temas Políticos e Jurídicos; Divulgação e Publicidade; e Temas Financeiros. A Comissão Nacional era presidida formalmente pelo Ministro das Relações Exteriores, Horácio Lafer, e, na prática, pelo diplomata Ilmar Penna Marinho, responsável pelo Subcomitê de Temas Políticos e Jurídicos. Como relatado por Penna Marinho, quando da realização de uma Conferência Especial sobre o AMR, convocada pelo Comitê Internacional do AMR, em Genebra, a “Comissão Nacional não trabalha em condições fáceis, posto que se trata de modificar a opinião pública no Brasil,

21 Cf. C. Chataway, C. Jones & T. Philpot, “Wanted: a World Refugee Year”, 1(3) *Crossbow* (1958), pp. 10-12.

22 Em meados de 1958 estimava-se em 250.000 os refugiados na Europa, dos quais 50.000 viviam em acampamentos; 915.000 os refugiados palestinos, dos quais 500.000 se encontravam na Jordânia, 200.000 na Faixa de Gaza, 100.000 no Líbano, 90.000 na Síria, 20.000 em Israel, e 5.000 no Iraque; 700.000 os refugiados chineses em Hong Kong; e 10.000 a 15.000 os refugiados europeus – em sua maioria bielorrussos, i.e. eslavos orientais, também conhecidos como Russos Brancos – que estavam na China e em Hong Kong; *Ibid.*, p. 10. Cabe notar que a grande maioria destes refugiados não se encontrava sob a proteção do mandato do ACNUR, sendo considerados refugiados no sentido amplo; cf. J.M. Read, “The United Nations and Refugees: changing concepts”, 537 *International Conciliation* (1962), pp. 27-30.

23 Cf. UN/GA, World Refugees Year, res. A/RES/1285 (XIII), 5 dez. 1958.

24 A Medalha Nansen é um prêmio concedido anualmente pelo ACNUR àqueles que se destacaram nas atividades em prol dos refugiados. O nome é uma homenagem ao explorador norueguês Fridtjof Nansen, criador do passaporte Nansen e primeiro Alto-Comissário da Liga das Nações para os Refugiados Russos; cf. J.H. Fischel de Andrade, *Direito Internacional dos Refugiados: evolução histórica (1921-1952)*, Rio de Janeiro, Renovar, 1996, pp. 40 e 41.

25 Cf. ACNUR, “Q&A: Legendary British runner and politician recalls World Refugee Year”, 29 maio. 2013, in <<http://www.unhcr.org/print/51a625079.html>>, acessado a 1 out. 2013.

26 UN/GA, World Refugees Year, *cit.*

que considerou até o presente os refugiados como ‘elementos indesejáveis’. Essa opinião foi agora alterada graças à ação da Comissão por intermédio da imprensa e do rádio”<sup>27</sup>. A Comissão Nacional, em reunião realizada a 12 de julho de 1960, sob a presidência de Penna Marinho, resolveu, por unanimidade, prorrogar suas atividades até dezembro de 1960<sup>28</sup>.

Imediatamente antes do início do AMR, o Brasil recebia, pela primeira vez, a visita do Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, August Lindt. Em evento realizado na Associação Brasileira de Imprensa, informou o Alto-Comissário que o êxito do AMR dependeria da iniciativa individual de cada Estado Membro da ONU<sup>29</sup>. Em sua comitiva encontrava-se o Chefe do Serviço de Informação Pública do Comitê Intergovernamental para as Migrações Europeias, Sidney Engel, que afirmou que “o Brasil é o país ideal para o emigrante (*sic*)” e que Penna Marinho declarara à “imprensa que o governo (*sic*) brasileiro estuda com o maior carinho a possibilidade de recebermos imigrantes refugiados”<sup>30</sup>.

Durante o AMR várias foram as atividades no Brasil, podendo-se mencionar: (i) a emissão, a 7 de abril de 1960, de 5 milhões de selos comemorativos do AMR (anexo 1), primeira vez, na história postal, que 70 Estados emitiram, conjuntamente, selos alusivos ao problema dos refugiados<sup>31</sup>; (ii) a *avant-première* da peça “Cândida”, de Bernard Shaw (anexo 2); (iii) a Exposição de Pintura a óleo do Sr. Alexandre Lebedeff (anexo 3); (iv) o concurso de composição escolar sobre o tema “O Refugiado”, do qual participaram 215 colégios e que contou com uma mensagem do Alto-Comissário, oportunidade na qual foi enfatizada a importância da tarefa dos jovens na integração dos filhos de refugiados e, por conseguinte, das suas famílias<sup>32</sup>; e (v) o patrocínio da *avant-première* do filme “Babette vai à Guerra”, em 1960, no Cinema São Luiz, a

27 ICMC, *Développements de la campagne A.M.R. en Amérique latine*, Communiqué de Presse ICMC/WRY nº 110, Genebra, 19 jan. 1960 [AHI/MRE: classe 601.34(04)].

28 V. MRE, *Instruções para a Delegação Brasileira Sessão do ECOSOC sobre os Problemas dos Refugiados*, Rio de Janeiro, 1961, para. 11 [AHI/MRE: classe 601.34(04)].

29 “Alto Comissário da ONU no Rio para discutir o Ano Mundial do Refugiado”, *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 27 maio 1959.

30 “ONU Aponta o Brasil como País Ideal Para Imigrante”, *Diário de Notícias*, Rio de Janeiro, 27 maio 1959.

31 “Selos que contam uma história”, *Gazetilha Diplomática*, Rio de Janeiro, abr. 1960.

32 ACNUR, “Mensagem do Alto Comissário para Refugiados aos Alunos do Curso Secundário do Rio de Janeiro participantes do Concurso de Composição Escolar, organizado pelo Comitê Brasileiro para o Ano Mundial do Refugiado, em colaboração com o matutino do Rio de Janeiro ‘Diário Carioca’”, 1p. [Arquivo do autor].

qual teria contado com a presença da atriz Brigitte Bardot<sup>33</sup>, cuja primeira e mítica viagem ao Brasil se realizou somente dois anos depois.

À parte as atividades socioculturais e esportivas (pois uma partida com jogadores de equipes do Rio de Janeiro e de São Paulo também deveria ter sido organizada, na melhor tradição nacional), os resultados concretos autoestabelecidos pelo Governo brasileiro foram: (i) uma contribuição ao ACNUR equivalente a USD\$ 30.000,00 (seis milhões de Cruzeiros)<sup>34</sup>; (ii) a decisão de aceitar 700 refugiados de origem europeia, que se encontravam no Extremo Oriente (*Far East*), em favor dos quais o Consulado brasileiro em Hong Kong já recebera, em fins de 1959, autorização para conceder mais de 90% dos vistos vislumbrados; e (iii) a ratificação da Convenção de 1951<sup>35</sup>.

A contribuição pecuniária brasileira se materializou parcialmente. Mencionado na imprensa no início de 1960<sup>36</sup>, reiterado pelo Ministro Lafer na mesma época – que chegou a afirmar que haveria um crédito suplementar de USD\$ 25.000,00 destinado à Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente [UNRWA]<sup>37</sup> – o assunto se arrastava no Congresso Nacional, mesmo após o término do AMR<sup>38</sup>. No início de 1962 somente USD\$ 20.000,00 haviam sido recebidos pelo ACNUR<sup>39</sup>. Repetia-se o problema semelhante ocorrido na década anterior, quando considerações financeiras impediram o comprometimento brasileiro tanto com a Constituição quanto com as atividades da OIR<sup>40</sup>. Os refugiados de origem europeia foram efetivamente reassentados de Hong Kong. E, por fim, pouco após o término do AMR, o Brasil ratificava a Convenção de 1951, para o que deve ter contado não somente o “tradicional espírito de hospitalidade do povo brasileiro”, reiterado *ad nauseam* pelos atores políticos<sup>41</sup> e diplomáticos<sup>42</sup>, mas

33 “Pena (*sic*) Marinho pede urgência ao Congresso para ajuda do Brasil ao ano do Refugiado”, *O Jornal*, Rio de Janeiro, 22 set. 1960.

34 V. Projeto nº 1.137, *DOU*, 5 nov. 1959, Seção I, p. 8.030.

35 Cf. MRE, *Declaração do Delegado do Brasil*, ref. Del.Bras./Genebra/No. 185/1959/Anexo, II Sessão do ExCom, Item 7 da agenda: Ano Mundial do Refugiado, Genebra, 6-9 out. 1959, 2p. [AHI/MRE: classe 601.34(04)].

36 “Após 15 anos: ainda refugiados – mobilização internacional para solucionar o problema”, *Visão*, São Paulo, 1. jan. 1960, p. 40.

37 “Ano Mundial do Refugiado”, *Manchete*, Rio de Janeiro, 13 fev. 1960.

38 “Pena (*sic*) Marinho pede urgência...”, *cit.*

39 ACNUR, *IOM*, ref. 27/3/4 GEN, assunto: “Governmental contribution to UNHCR Programmes”, de V.A.M. Beerman para Alto-Comissário, Genebra, 9 abr. 1962 [Arq/HCR: 27-3-4GEN].

40 Cf. J.H. Fischel de Andrade, “O Brasil e a Organização...”, *Op. cit.*, pp. 81-84.

41 Cf. “Os refugiados e a posição do Brasil – íntegra do discurso pronunciado, a propósito, pelo Senador Cunha Mello”, *Jornal do Commercio*, Rio de Janeiro, 29 out. 1959.

42 Cf. H. Lafer, *Mensagem à Conferência...*, *cit.*



em particular a pressão internacional<sup>43</sup> e a determinação de se ter uma participação, mesmo que simbólica, nos assuntos dos quais se ocupava a comunidade internacional.

### 3. COMPROMETIMENTO COM A CONVENÇÃO DE 1951 E SEU PROTOCOLO DE 1967

O Ministério das Relações Exteriores [MRE] se manifestara, em meados de 1957, pela aprovação completa da Convenção de 1951, com opção pela reserva geográfica resultante da definição restritiva de refugiado<sup>44</sup>, i.e. vítimas dos “acontecimentos ocorridos [...] na Europa”<sup>45</sup>. Ato contínuo, a Presidência da República submeteu ao Congresso Nacional a apreciação do texto convencional<sup>46</sup>.

Em novembro de 1957, o relator na Comissão de Constituição e Justiça sugerira a oposição de reservas aos artigos 15 (“Direitos de Associação”) e 17 (“Profissões Assalariadas”) da Convenção de 1951, autorizadas por seu artigo 41, argumentando que “[a]dmitida a cláusula tal como está redigida nos arts. 15 e 17 equivale a dar aos ‘refugiados’ mais vantagens do que se outorgam aos demais estrangeiros aqui radicados há vários anos. Ficariam os ‘refugiados’ equiparados aos portugueses. [...] Entendemos que aos refugiados deve ser concedido o mesmo tratamento que se dispensa aos estrangeiros em geral”<sup>47</sup>. Não se desejava, pois, que os direitos abrangidos pelos citados artigos equiparassem os refugiados aos portugueses, ligados aos brasileiros por força de comum tradição, origem, língua e *ex vi* do Tratado de Amizade e Consulta, de 1953. A sugestão quanto às “pequenas ‘reservas’” foi acolhida pela Comissão de Relações Exteriores<sup>48</sup>. O texto do projeto de Decreto Legislativo nº 7-D/59, que “aprova a Convenção de 28 de julho 1951, Relativa ao Estatuto dos Refugiados”, foi

43 V., por exemplo, correspondência enviada pela Embaixada da Grã-Bretanha ao MRE, recebida e protocolizada, sob o nº 5072, a 2 maio 1959, na qual “*Her Majesty’s Government are well aware that over the past years Brazil has received considerable numbers of refugees: they permit themselves to express the hope that this generous policy will continue and to suggest for the consideration of the Brazilian Government that it would be most appropriate signalization of the World Refugee Year if the Brazilian Government were to ratify their adherence to the Convention of the Status of Refugees*”, para. 5 [arquivo do autor].

44 V. MRE, *Exposição de Motivos do Ministério das Relações Exteriores*, ref. DPP/DAI/124-602.04, Rio de Janeiro, 30 jul. 1957, para. 8 [AHI/MRE: classe 601.34(04)].

45 Convenção de 1951, art. 1º, Seção B.1 (a).

46 Cf. Mensagem nº 355, *DOU*, 28 ago. 1957, Seção I, p. 20.726.

47 Cf. Câmara dos Deputados [CD], *Parecer da Comissão de Constituição e Justiça*, Relator Deputado Joaquim Duval, 26 nov. 1957 [arquivo do autor].

48 Cf. CD, *Parecer da Comissão de Relações Exteriores*, Relator Deputado Mendes de Moraes, 14 maio. 1959 [arquivo do autor].

submetido à votação e aprovado pelo Congresso Nacional<sup>49</sup> no final do AMR, tendo sido transformado no Decreto Legislativo nº 11<sup>50</sup>. Datada de 20 de outubro de 1960 e assinada pelo Presidente Kubitschek e pelo Ministro Lafer, com expressa referência à exclusão dos artigos 15 e 17, a Carta de ratificação da Convenção de 1951 foi depositada a 15 de novembro de 1960 junto à sede da ONU em Nova Iorque<sup>51</sup>. Por sua vez, no plano doméstico, a Convenção de 1951 foi promulgada pelo Decreto nº 50.215/61<sup>52</sup>.

Como resultado *inter alia* da limitação *ratione temporis* da definição de refugiado constante na Convenção de 1951, que restringia sua aplicação a “acontecimentos ocorridos antes de 1 de janeiro de 1951”<sup>53</sup>, inexistente na definição estampada no Estatuto do ACNUR<sup>54</sup>, um grupo de 13 juristas se reuniu em Bellagio, Itália, de 21 a 28 de abril de 1965. O colóquio não optou por recomendar uma revisão completa da Convenção de 1951, mas sim a redação de um protocolo, mediante o qual os Estados Partes concordariam com a aplicação de dispositivos relevantes da Convenção de 1951, sem necessariamente se comprometerem a esta. A recomendação do colóquio de Bellagio foi aprovada pelo ExCom e o projeto de protocolo enviado ao ECOSOC e posteriormente transmitido à Assembleia-Geral da ONU, a qual tomou nota do projeto que fora redigido fora do âmbito do sistema da ONU e solicitou ao Secretário-Geral a transmissão do texto aos Estados Membros<sup>55</sup>, de sorte a possibilitar-lhes seu comprometimento com o Protocolo.

Adotado em Nova Iorque a 31 de janeiro de 1967, o Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados [Protocolo de 1967] entrou em vigor a 4 de outubro do mesmo ano. O Protocolo de 1967, ao omitir as palavras “como resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1 de janeiro de 1951 e...” e as palavras “... como resultado de tais acontecimentos” do artigo 1 A(2) da Convenção de 1951<sup>56</sup> e ao determinar que ele seria aplicado pelos Estados Partes “sem qualquer limitação geográfica, com a exceção de que as declarações existentes feitas [...] deverão [...] ser aplicadas também sob o presente Protocolo”<sup>57</sup>, ampliou aos

49 *Diário do Congresso Nacional [DCN]*, 23 jun. 1960, p. 4.205, col. 03.

50 *DCN*, 8 jul. 1960, Seção 2, p. 1.519.

51 “Brasil ratifica a Convenção dos Refugiados”, *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 19 nov. 1960.

52 *DOU*, 30 jan. 1961, Seção I, p. 838.

53 Convenção de 1951, art. 1º, Seções A.2 e B.1 (a)(b).

54 Anexo à UN/GA, res. 428 (V), 14 dez. 1950.

55 UN/GA, res. 2.198 (XXI), 16 dez. 1966.

56 V. Protocolo de 1967, art. 1 (2).

57 *Ibid.*, art. 1 (3).

novos refugiados, frutos dos eventos ocorridos *após* o ano de 1951, na Europa *ou fora desta*<sup>58</sup>, os benefícios que tinham sido outorgados aos então existentes<sup>59</sup>.

O MRE, após estudo interno<sup>60</sup> e consulta aos Ministérios da Justiça [MJ]<sup>61</sup> e do Trabalho e Previdência Social<sup>62</sup>, expôs à Presidência da República, em fins de 1971, as razões porque opinava pela retirada das reservas feitas aos artigos 15 e 17, parágrafos 1º e 3º, da Convenção de 1951, sugerindo que fossem substituídas por uma “declaração interpretativa no sentido de que o tratamento preferencial concedido aos portugueses [...] não deverá ser levado em conta [...] Vale dizer que os refugiados gozarão do tratamento concedido aos estrangeiros em geral”<sup>63</sup>. No mesmo documento o MRE reconheceu, quanto à limitação temporal, que “desde 1951 ocorreram convulsões que causaram o aparecimento de novos refugiados fora do âmbito da Convenção” e, quanto à reserva geográfica, i.e. “acontecimentos ocorridos [...] na Europa”, asseverou “nada há que desaconselhe a ampliação, pelo Brasil, do âmbito da Convenção aos acontecimentos verificados na Europa *ou alhures*, conforme prevê o artigo 1º, b, 2º”<sup>64</sup>. A Presidência submeteu, então, à consideração do Congresso Nacional pedido de autorização para a retirada das referidas reservas, bem como o texto do Protocolo de 1967 com vista à sua adesão<sup>65</sup>, sem contudo fazer alusão à retirada da reserva geográfica. Cerca de um mês depois, após as devidas tramitações, o Congresso Nacional aprovou o Decreto Legislativo nº 93<sup>66</sup>, que autorizava o Brasil a aderir ao Protocolo de 1967 e a substituir as reservas feitas aos artigos 15 e 17, parágrafos 1º e 3º, da Convenção de 1951 por uma declaração interpretativa.

58 Salvo, como previsto no art. I (3) do Protocolo de 1967, na hipótese em que o Estado desejasse manter a reserva geográfica adotada quando do comprometimento com a Convenção de 1951.

59 Cf. P. Weis, “The 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees and Some Questions of the Law of Treaties”, 42 *British Yearbook of International Law* (1967), pp. 39-70.

60 V. MRE, *Memorando do Chefe da Divisão de Atos Internacionais*, ref. DAI/51, Rio de Janeiro, 8 dez. 1969 [Arquivo do autor].

61 MRE, *Memorando*, ref. DAI/DNU/Dim/54/601.34(04), Brasília, 15 jul. 1970 [Arquivo do autor].

62 MRE, *Memorando*, ref. DAI/DNU/Dim/63/601.34(04), Brasília, 15 jul. 1970 [Arquivo do autor].

63 V. MRE, *Exposição de Motivos do Ministério das Relações Exteriores – Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados*, ref. MRE/DAI/DNU/DIm/304/922.31(22)(00)1971, Brasília, 20 set. 1971, para. 11 [Arquivo do autor]. Sustentava-se a manutenção da reserva quanto ao parágrafo 2º do art. 17 devido à sua colisão com o art. 353 da Consolidação das Leis do Trabalho; *ibid.*, para. 12.

64 *Ibid.*, paras. 8 e 14; ênfase aditada.

65 Mensagem nº 410, de 26 out. 1971, que “submete consideração do Congresso Nacional o texto do Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, adotado em Nova Iorque, a 31 de janeiro de 1967 e solicita autorização para que o Brasil possa aderir ao Protocolo, bem como retirar as reservas feitas aos artigos 15 e 17, parágrafos 1º e 3º, da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951”, *DOU*, 27 out. 1971, Seção I, p. 8.697.

66 *DCN*, 1 dez. 1971, p. 6.986.

Com efeito, datada de 7 de março de 1972 e assinada pelo Presidente Médici e pelo Ministro Gibson Barbosa, a Carta de Adesão ao Protocolo de 1967 indicou expressamente que o Governo brasileiro retirava as reservas feitas ao artigo 15 e ao artigo 17, parágrafos 1º e 3º, da Convenção de 1951, e declarava que “os refugiados gozarão do tratamento concedido aos estrangeiros em geral, excetuado o preferencial, concedido aos portugueses, em virtude do Tratado de Amizade e Consulta, de 1953, e do artigo 199 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969”<sup>67</sup>. A Carta de Adesão foi depositada a 7 de abril de 1972 junto ao Secretariado-Geral da ONU, tendo seu serviço jurídico indicado que o Protocolo de 1967 entrara em vigor, para o Brasil, naquele mesmo dia e tomado nota, igualmente, da retirada das reservas aos artigos 15 e 17, parágrafos 1º e 3º, da Convenção de 1951<sup>68</sup>. Por sua vez, no plano doméstico, o Protocolo de 1967 foi promulgado pelo Decreto nº 70.946/72<sup>69</sup>, o qual, surpreendentemente, não fizera referência alguma à retirada das reservas aos artigos 15 e 17, parágrafos 1º e 3º. Ou seja, imbróglío: no plano internacional o Brasil opunha reserva tão somente ao artigo 17, parágrafo 2º, enquanto que no plano doméstico persistiam ainda as limitações à implementação dos artigos 15 e 17 da Convenção de 1951, como fora estabelecido pelo Decreto nº 50.215/61.

Não obstante o levantamento da limitação temporal, a reserva geográfica, constante no artigo 1º, Seção B.1 (a), da Convenção de 1951, continuava sendo aplicada. O ACNUR tentou, insistentemente, sempre que teve a oportunidade, convencer as autoridades brasileiras sobre a necessidade de levantá-la, como atestam *relatórios* de missões<sup>70</sup>, *relatórios* anuais de atividades<sup>71</sup> e *relatórios* de reuniões com a Missão Permanente do Brasil em Genebra<sup>72</sup>. Em 1984, em sua *Nota sobre a Proteção Internacional*, o ACNUR afirmou que a manutenção da reserva geográfica era uma “evidente anomalia”, da qual os oito

67 Cf. *Carta de Adesão*, Protocolo de 1967, Brasília, 7 mar. 1972 [Arquivo do autor].

68 V. UN, *Ofício*, ref. LE 221/1 (5-5), de C.A. Stavropoulos, Conselheiro Jurídico, para Sérgio Armando Frazão, Representante Permanente, Nova Iorque, 17 maio. 1972 [Arquivo do autor].

69 *DOU*, 8 ago. 1972, Seção I, p. 7.037.

70 V. e.g. ACNUR, *Mission of Mr. E.K. Dadzie to Latin America and the Bahamas – from 10 June to 19 July 1973*, paras. 7 e 13, Genebra, 1973 [Arq/HCR: 600.BRA Protection and general legal matters (1972-1977)(vol. 1)] e ACNUR, *Mr. Zollner and Mr. Benamar’s Mission to Brazil: Brief summary of substantive points dealt with Itamaraty, Ministry of Justice and UNDP – Brasília, 9 May 1984 – Governor Brizola and Cardinal Dom Eugenio Salles – Rio de Janeiro, 10 May 1984*, pp. 1-5, Genebra, 1984 [Arq/HCR: 600.BRA Protection and general legal matters (1984) (vol. 6)].

71 V. e.g. *Rapport Annuel pour 1974 de la Delegation Regionale pour l’Amerique Latine*, de Oldrich Haselman, Delegado Regional, Buenos Aires, 27 mar. 1975 [Arq/HCR: 110.LAM Programming Latin America (vol. 2) 1974-1976] e *Memorando*, ref. 110.BRA, assunto: “1977 Annual Report on UNHCR Activities in Brazil”, de Guy Prim, Encarregado de Missão, para Sede, Rio de Janeiro, 13 fev. 1978, p. 11 [Arq/HCR: 110.BRA Programming Brazil (vol. 1) 1977-1980].

72 V. e.g. ACNUR, *Note for the File*, redigida por Francisco Galindo Vélez, Genebra, 12 ago. 1985 [Arq/HCR: 010.BRA Folio 5].

países que a mantinham<sup>73</sup> deveriam seriamente considerar seu levantamento<sup>74</sup>. A reação do Itamaraty foi imediata: em ofícios ao Alto-Comissário e ao Diretor de Proteção Internacional, os diplomatas brasileiros afirmaram “não ser a prática de organizações internacionais governamentais [...] julgar as posições tomadas por Estados em assuntos de seu interesse direto e responsabilidade soberana”<sup>75</sup> e ser “uma crítica inaceitável”<sup>76</sup> a referência ao Brasil no documento em questão. O ACNUR chegou a vislumbrar a substituição da palavra “anomalia” por “anacronismo”, assim como a supressão da lista nominal dos oito países que ainda mantinham a reserva geográfica<sup>77</sup>, mas não chegou a fazer nem uma coisa, nem outra, mantendo a versão original. Convém notar que a pressão, com vista à retirada da reserva geográfica, não vinha só do ACNUR, mas também de instâncias regionais, como por exemplo recomendações exaradas em estudo da Organização dos Estados Americanos<sup>78</sup>. Após a Consultoria Jurídica do MRE ter-se manifestado a favor do levantamento da reserva geográfica<sup>79</sup>, a Diretora *ad interim* do Departamento de Organismos Internacionais do Itamaraty, Embaixadora Vera Pedrosa, confirmava, a 29 de maio de 1987, à então Encarregada de Missão do ACNUR, Mérida Morales-O’Donnell (1985-1989), a decisão do Governo de retirar a reserva geográfica, sendo que a data e outros detalhes ainda não haviam sido decididos<sup>80</sup>.

Finalmente, mais de dois anos e meio depois, o Decreto nº 98.602/89<sup>81</sup> determinou o cumprimento da Convenção de 1951 sem limitações quanto à procedência dos refugiados, ou seja, aplicando-se o artigo 1º, Seção B.1 (b), da Convenção de 1951, de sorte que os refugiados resultantes de “acontecimentos ocorridos [...] na Europa ou fora desta” passariam a ser protegidos pelo Brasil.

73 Argentina, Brasil, Itália, Madagascar, Malta, Mônaco, Paraguai e Turquia.

74 Cf. ACNUR, *Note on International Protection*, doc. A/AC.96/643, Genebra, 9 ago. 1984, para. 35.

75 MRE, *Ofício*, de Paulo Nogueira Batista, Representante Permanente, para Poul Hartling, Alto-Comissário, Genebra, 27 set. 1984 [Arq/HCR: 010.BRA Relations with government Brazil 1984].

76 MRE, *Nota Verbal*, nº 216, de Álvaro Gurgel de Alencar, Representante Permanente Adjunto, para Michel Moussalli, Diretor de Proteção Internacional, Genebra, 18 out. 1984 [Arq/HCR: 010.BRA Relations with government Brazil 1984].

77 Cf. ACNUR, *Aide-mémoire*, Genebra, s/d, para. 5 [Arq/HCR: 010.BRA Relations with government Brazil 1984].

78 V. OEA, *Brasil: Estudio sobre el Regimen Juridico de Asilados, Refugiados y Personas Desplazadas*, SER/Ser.D/5.14, OEA/ACNUR/doc. 14, Washington, 16 maio 1985, pp. 94, 95 e 101.

79 V. A.A. Cançado Trindade, “[Parecer] Proteção dos Refugiados no Direito Internacional e no Direito Interno. Determinação da Condição de Refugiado: Condições. Reserva Geográfica: Levantamento pelo Brasil”, 16 maio 1986, in A.P. Cachapuz de Medeiros (org.), *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Itamaraty*, vol. VIII (1985-1990), Brasília, Senado Federal, 2004, pp. 293-315.

80 Cf. ACNUR, *Memorando*, ref. 117, de Mérida Morales-O’Donnell, Encarregada de Missão para Sede, Rio de Janeiro, 3 jun. 1987 [Arq/HCR: 025.BRA Folio 1].

81 V. Decreto nº 98.602, *DOU*, 20 dez. 1989, Seção I, p. 23.686.

Levantava-se, no plano interno, a reserva geográfica, mas não sem se produzir um segundo imbróglio, haja vista não ter sido efetuada, pelo Executivo, consulta prévia e tópica ao Congresso Nacional. No plano internacional, as respectivas Missões Permanentes do Brasil informaram à ONU em Nova Iorque<sup>82</sup> e ao ACNUR em Genebra<sup>83</sup> sobre o levantamento da reserva geográfica.

Um terceiro imbróglio se produzia então: o Decreto nº 98.602/89, ao estabelecer que “a mencionada Convenção [...] seja, *com exclusão dos seus artigos 15 e 17*, executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém”<sup>84</sup>, mantinha, no plano doméstico, as limitações – à implementação dos artigos 15 e 17, parágrafos 1º e 3º – que haviam sido retiradas em 1972, no âmbito internacional, mas retidas inadvertidamente, no plano interno, pelo Decreto nº 70.946/72.

Recém-chegado ao Brasil, em meados de 1990, o então Encarregado de Missão do ACNUR, Jaime Ruiz de Santiago (1990-1994), teve como um de seus principais e imediatos objetivos a negociação com as autoridades brasileiras a fim de eliminar aquele equívoco<sup>85</sup>. Suas tratativas tiveram sucesso, visto que, rapidamente, o então Ministro das Relações Exteriores, Francisco Rezek, submetia ao Presidente da República, Fernando Collor, Exposição de Motivos e minuta de Decreto que permitiria que a Convenção de 1951 pudesse ser cumprida em sua plenitude<sup>86</sup>. O Decreto 99.757/90<sup>87</sup>, ao retificar o Decreto nº 98.602/89 e determinar que “a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados será executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém”, corrigia o erro cometido em 1972, quando se mantivera, no plano doméstico, limitação à implementação dos artigos 15 e 17, parágrafos 1º e 3º da Convenção de 1951, mas retirava, também, a limitação à aplicação do parágrafo 2º do artigo 17, sem que isso tivesse jamais sido objeto de consulta tópica, discutido ou muito menos autorizado, pelo Congresso Nacional: quarto imbróglio<sup>88</sup>.

82 Cf. MRE, *Nota Verbal*, nº 29, de Ronaldo Mota Sardenberg, Representante Permanente, para Javier Pérez de Cuéllar, Secretário-Geral da ONU, Nova Iorque, 5 fev. 1991 [Arq/HCR: 600.BRA Folio 28].

83 Cf. MRE, *Nota Verbal*, nº 68, de Rubens Ricupero, Representante Permanente, para Sadako Ogata, Alta-Comissária, Genebra, 19 mar. 1991 [Arq/HCR: 600.BRA Folio 28].

84 Ênfase aditada.

85 Entrevista telefônica com Jaime Ruiz de Santiago (Madrid), 4 out. 2013.

86 V. MRE, *Memorando*, ref. DNU/DIM/DAI/CJ/429/CVIS-Loo-00, Brasília, 29 nov. 1990 [Arquivo do autor].

87 V. Decreto nº 99.757, *DOU*, 4 dez. 1990, Seção I, p. 23.223.

88 Ou, como admitido pelo então Ministro Rezek, “(...)um *equivoco* (um *erro material*, na linguagem do direito brasileiro) se você não puder justificá-la como uma decorrência da Constituição promulgada em 1988 – mais imperativa e completa que as anteriores na proclamação de princípios como o da *isonomia*, entre outros tantos” (ênfase no original); e-mail do Professor Rezek a este autor, 26 nov. 2013.

O levantamento da reserva ao artigo 17, parágrafo 2º, da Convenção de 1951, no plano internacional, se deu mediante correspondência que reconhecia que houvera um “equivoco técnico” (*technical oversight*) e asseverou que as medidas necessárias haviam sido tomadas para o “respeito da Convenção na sua inteireza, incluindo os artigos 15 e 17, e sem qualquer limitação quando à origem dos refugiados”<sup>89</sup>. Menos de uma semana depois, o MRE informava sua Delegação em Genebra que o Decreto nº 98.602/89 mantivera, “inadvertidamente”, as reservas mencionadas, que esse procedimento constituía um “equivoco, na medida em que as referidas reservas jah (*sic*) haviam sido retiradas pelo Governo brasileiro em 1972”, que o Decreto 99.757/90 resolvera a situação, e rogava “dar procedimento do que procede ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados”<sup>90</sup>.

#### 4. DÉCADA DE 1970 E INÍCIO DA DE 1980: ÁFRICA, AMÉRICA DO SUL E ÁSIA

Dos refugiados que chegavam ao Brasil, a partir do período pós-Segunda Guerra Mundial, a maioria o fazia no marco de projetos *ad hoc* de reassentamento. Essa solução observava o “princípio diretor da política brasileira” segundo o qual o Governo “não abrirá mão da prerrogativa de escolher, dentre os refugiados, aqueles que demonstrem serem (*sic*) possuidores de aptidões e requisitos mínimos, em face da nossa legislação imigratória, e que reúnam condições que os tornem úteis à consecução da política desenvolvimentista brasileira”<sup>91</sup>. A partir de meados de 1970, contudo, as pessoas de origem não europeia que necessitavam de proteção internacional passaram a ingressar *espontaneamente* no território nacional, i.e., fora do quadro do reassentamento. Como vigia à época a reserva geográfica da Convenção de 1951, do ponto de vista jurídico não lhes era nem *reconhecida a situação fática* de refugiado [*refugeehood*], nem tampouco lhes era *concedido* o respectivo *estatuto jurídico*, sendo-lhes aplicada a legislação ordinária de estrangeiros. A imprensa, contudo, não fazia diferença entre os diversos estatutos jurídicos existentes – o de refugiado e o de mi-

89 Cf. MRE, *Nota Verbal*, nº 29, *cit.*

90 Cf. MRE, *Telegrama*, ref. DNU/DIM/DAI/CJ – ADIDESPTL 142/90, de Exteriores para DELBRASGEN, Brasília, 11 fev. 1991 [Arquivo do autor].

91 MRE, “Instruções para a Delegação...”, *cit.*, para. 14. Essa política se manteve por décadas, tanto que em 1980 se afirmava que “o Brasil ainda é um país difícil para o ACNUR [...]. As políticas, determinadas lentamente e da forma mais detalhada possível, na maioria das vezes são baseadas no interesse exclusivo do governo e não em considerações humanitárias”; cf. ACNUR, *Memorando*, ref. 110.BRA, assunto: “1979 Annual Report on UNHCR Activities in Brazil”, de Rolf K. Jenny, Representante Regional Adjunto para o Sul da América Latina, para Sede, Buenos Aires, 3 jan. 1980, pp. 9 e 10 [Arq/HCR: 110.BRA Programming Brazil (vol. 1) 1977-1980].

grante –, posto que, a despeito da classificação legal feita pelas autoridades, na realidade se tratava de *refugiados*.

Após a Revolução dos Cravos, em abril de 1974, Portugal retirou-se de Angola, tendo a luta armada continuado entre os movimentos político-independenistas locais. Refugiados portugueses e angolanos, que escapavam tanto de Portugal como de Angola, se dirigiram ao Brasil em três fases durante o período que se estendeu da Revolução dos Cravos até a independência de Angola, em novembro de 1975.

Em um primeiro momento, de abril de 1974 até fevereiro de 1975, chegaram ao Brasil 15.000 pessoas (8.000 retornaram a Lisboa, posteriormente), procedentes de Portugal; de março a agosto de 1975, chegaram mais 10.000 pessoas (3.000 retornaram) de Portugal, África do Sul e Angola; e por fim, nos meses de setembro e outubro de 1975, fase mais aguda do fluxo migratório, chegaram 12.000 portugueses-angolanos, de sorte que em setembro de 1975 havia 26.000 refugiados portugueses e angolanos no Brasil<sup>92</sup>.

Apesar das dificuldades logísticas para se chegar a Luanda e de lá sair por via aérea<sup>93</sup>, os refugiados eram assistidos pelo Movimento de Apoio aos Emigrantes Portugueses, criado pelas Cúrias Metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo – iniciativas, respectivamente, de dom Eugênio Salles e dom Paulo Evaristo Arns – e apoiado tanto por empresas paulistas como pelo Governo do Estado de São Paulo<sup>94</sup>. Paralelamente, o restante da sociedade civil também se organizara criando, por exemplo, o Centro de Orientação Família Portuguesa<sup>95</sup> ou melhor coordenando as ações da Federação das Associações Portuguesas e Luso-Brasileiras<sup>96</sup> e do Movimento Nacional da Fraternidade Ultramarina<sup>97</sup>. As autoridades nacionais, por sua vez, optaram por não participar de qualquer comissão mista com Portugal, buscando as soluções para “o problema da absorção dos refugiados brancos” mediante o estabelecimento de um plano de emergência elaborado por uma comissão interministerial<sup>98</sup>.

As perseguições políticas levadas a cabo, em particular no Chile (1973-1990), no Uruguai (1973-1985) e na Argentina (1976-1983), fizeram com que

92 “Vinte mil refugiados angolanos já têm emprego no Brasil”, *O Globo*, Rio de Janeiro, 2 nov. 1975, p. 19.

93 “Angústia e espera em Luanda”, *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 17 set. 1975, p. 10.

94 “SP garante 500 empregos num dia a refugiados portugueses”, *Jornal de Brasília*, Brasília, 17 set. 1975, p. 11.

95 “Centro em S. Paulo ajuda os refugiados de Angola”, *O Globo*, Rio de Janeiro, 18 set. 1975, p. 6.

96 “400 refugiados de Angola chegam segunda”, *Estado de São Paulo*, São Paulo, 27 set. 1975, p. 10.

97 “Vinte mil refugiados...”, *cit.*

98 “Brasil só trata do caso de refugiados angolanos com o Governo de Luanda”, *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 29 set. 1975, p. 4.



muitos refugiados buscassem proteção no Brasil. A chegada de chilenos em abril de 1976, no Rio de Janeiro, deu início ao trabalho, de forma ainda pouco estruturada, da *Caritas Arquidiocesana*. Foi quando os argentinos começaram a chegar, numerosos, em fins de 1976,<sup>99</sup> e face à tensão existente entre o governo militar e a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), que o Conselho da Comissão Brasileira Justiça e Paz (CJP) propôs que um pedido formal fosse feito com vista a se ter a presença do ACNUR no Brasil.<sup>100</sup> Guy Prim (1977-1979) foi o primeiro funcionário do ACNUR responsável pelas atividades no Brasil, sendo que sua presença no Rio de Janeiro não foi reconhecida oficialmente pelas autoridades brasileiras. Suas colegas, Armenia Nercessian de Oliveira, assistente de proteção (1977-1984), e Naila El Shishiny, oficial de reassentamento (1977-1982), trabalhavam em espaços diminutos cedidos pelo escritório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Cerca de um terço dos refugiados se encontrava em São Paulo, onde o Arcebispado foi encarregado em 1981, pelo ACNUR, de acolher os refugiados no Cone Sul.<sup>101</sup> O trabalho desenvolvido por dom Paulo Evaristo Arns foi reconhecido internacionalmente,<sup>102</sup> razão pela qual foi agraciado, em 1985, com a Medalha Nansen.<sup>103</sup>

Aos refugiados sul-americanos não era concedido o estatuto de refugiado, dada a aplicação da reserva geográfica da Convenção de 1951. Os opositores esquerdistas sul-americanos não eram bem-vindos no regime militar que prevalecia no Brasil, razão pela qual a solução encontrada não foi a da legalização de sua estada mediante concessão de visto permanente, como ocorrera com os refugiados de Portugal e Angola, mas sim o reassentamento, principalmente, na Suécia e França, assim como na Suíça, Canadá, Dinamarca e Países Baixos.<sup>104</sup> Os refugiados reassentados do Brasil para a Europa, contudo, foram uma mino-

99 Durante a fase de proteção dos refugiados sul-americanos, foram cerca de 5.000 os argentinos, chilenos e uruguaios protegidos e reassentados; cf. M.A. Sprandel & R. Milesi, "O Acolhimento a Refugiados no Brasil: histórico, dados e reflexões", in R. Milesi (org.), *Refugiados: realidade e perspectivas*, Brasília, CSEM/IMDH/Ed. Loyola, 2003, p. 123.

100 V. C. Mendes & M. Bandeira, *Comissão Brasileira Justiça e Paz (1969-1995): empenho e memória*, Rio de Janeiro, Educam, 1996, p. 115.

101 Dom P.E. Arns, "Não basta acolher os refugiados, é preciso denunciar a violência: A história não contada do refúgio no Brasil antes da Lei nº 9.474/97", in L.P.T.F. Barreto (org.), *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*, Brasília, ACNUR/MJ, 2010, p. 68.

102 "[Interview] Mgr Paulo Evaristo Arns, Cardinal de São Paulo, Brésil", 4 *Réfugiés* (ago. 1983), pp. 40 e 41.

103 Dom P.E. Arns, *Da Esperança à Utopia: testemunho de uma vida*, Rio de Janeiro, Sextante, 2001, p. 417 e "Médaille Nansen 1985 au Cardinal Arns", 22 *Réfugiés* (out. 1985), p. 7.

104 "Diplomatas apontam o Rio como ponte dos refugiados argentinos rumo à Europa", *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 25 maio. 1977, p. 4.

ria, posto que grande parte preferia ficar no Brasil, apesar do risco de sequestro por comandos mistos brasileiro-argentinos<sup>105</sup> e do temor da presença de policiais argentinos ou uruguaios infiltrados entre os refugiados<sup>106</sup>. Eles preferiam ficar no Brasil<sup>107</sup> porque desejavam, como foi informado por um Encarregado de Missão do ACNUR no Brasil, Roberto Rodriguez (1982-1984), permanecer no Brasil em razão das raízes e características latino-americanas e, em particular, por causa da proximidade, que lhes permitia tanto manterem mais facilmente contato com suas famílias, quanto ficarem informados sobre o que se passava em seus países<sup>108</sup>.

No início de 1979, em resposta à invasão e ocupação do Camboja pelo Vietnã, que terminou com o domínio do Khmer Vermelho, a China – que apoiava este último – levou a cabo uma rápida ofensiva contra o Vietnã, cujas autoridades impuseram à comunidade de origem étnica chinesa o trabalho forçado no campo. A única opção era deixar o país. Para os que viviam no sul do Vietnã, isso significava partir em barcos e enfrentar tempestades, doenças e desnutrição. Centenas de milhares de refugiados – estimados entre 200.000 e 400.000 – morreram no mar. A maioria dos que sobreviveram – cerca de 1,2 milhão – foi reassentada em países ocidentais, como Estados Unidos, Canadá, França, Alemanha e Reino Unido, tendo grande parte sido ajudada pelo ACNUR que, como resultado do seu trabalho com os *boat people*, recebeu o Prêmio Nobel da Paz em 1981. Alguns desses refugiados, resgatados por navios brasileiros, como o *Jurupema*<sup>109</sup> e o *Muriae*<sup>110</sup>, ambos da Frota Nacional de Petroleiros, chegaram ao Brasil em 1979 e em 1981, e foram auxiliados pela Caritas e pelo ACNUR. Quanto ao primeiro grupo, não obstante a acolhida e a assistência recebidas, em especial por parte das Dioceses de São Paulo e do Rio de Janeiro, a maio-

105 Em 1979 eram estimados em 70.000 os refugiados que viviam em São Paulo (30.000 a 40.000 dos quais, argentinos), na semiclandestinidade, e em 20.000 os refugiados uruguaios em Porto Alegre; cf. L.E. Padovani, “Os Refugiados”, *Folhetim*, Rio de Janeiro, 4 fev. 1979, pp. 10-12. Dois anos depois, as estimativas chegavam a 300.000 chilenos (36%), argentinos (31%) e uruguaios (21%) no eixo Rio-São Paulo; cf. “Refugiados já são 300 mil”, *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 26 ago. 1981, p. 14. Não obstante a importância numérica, eles não eram importunados; cf. “Problemas dos refugiados exigem ação constante, afirma dom. Paulo”, *Folha de São Paulo*, São Paulo, 15 ago. 1983, p. 5.

106 Entrevista telefônica com Naila El Shishiny (Rio de Janeiro), 5 nov. 2013.

107 Com exceção dos chilenos, que tinham, em sua maioria, um perfil de migração econômica, o qual, muitas vezes, era complementado por temor de perseguição política; *Ibid.*

108 Entrevista telefônica com Roberto Rodriguez (Belo Horizonte), 6 out. 2013. Interessante notar que muitos argentinos e uruguaios não contataram o ACNUR exatamente para evitar a reinstalação e continuar vivendo, mesmo que ilegalmente, no Brasil; entrevista telefônica com Armenia Nercessian de Oliveira (Rio de Janeiro), 10 nov. 2013.

109 “Refugiados vietnamitas chegam ao Rio”, *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 13 fev. 1979, p. 23; e “Fim da aventura: os refugiados chegaram”, *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 6 abr. 1979, p. 20.

110 “Destino de vietnamitas será decidido pela ONU”, *Folha de São Paulo*, São Paulo, 9 jul. 1981.

ria dos seus membros desejava se reunir a familiares que se encontravam na França<sup>111</sup> ou então ser reassentada nos Estados Unidos, como informado pelo então Encarregado de Missão do ACNUR, François Fouinat (1979-1982)<sup>112</sup>. O líder do grupo, Tháí Quang Nghiã, que à época tinha 21 anos e era o único católico, decidiu permanecer no Brasil, onde pretendia estudar Medicina ou Química<sup>113</sup>. Seus estudos não prosperaram, mas ele acabou por se tornar um empresário de sucesso, dono da marca *Goóc Eco Sandals* e exemplo da contribuição que os refugiados podem trazer aos países que os acolhem.

Na mesma época ocorria um dos acontecimentos mais extraordinários e surreais da história política latino-americana: a partida de cerca 125.000 cubanos pelo porto de Mariel, também conhecidos como *Marielitos*. A 1º de abril de 1980, cinco cubanos irromperam com um ônibus os portões da Embaixada peruana em Havana e solicitaram proteção ao Peru. Como ao fazê-lo um policial cubano foi morto, a entrega dessas cinco pessoas foi solicitada pelas autoridades cubanas. Face à recusa peruana, o controle policial ao redor da embaixada foi retirado e, a 6 de abril, mais de 10.000 cubanos já se encontravam dentro da representação diplomática do Peru. Em resposta à afirmação do Presidente Jimmy Carter de que todos aqueles que desejassem sair de Cuba seriam recebidos como refugiados nos Estados Unidos, Fidel Castro liberou a partida daqueles que quisessem sair pelo porto de Mariel, inclusive a de pessoas que se encontravam em centros de tratamento psiquiátrico e prisões comuns, operação na qual foram utilizados mais de 1.700 embarcações e que se prolongou até outubro de 1980. Logo no início da crise o Brasil se prontificara a receber alguns dos cubanos<sup>114</sup>, que chegaram ao território nacional quase um ano depois, sendo que o “critério utilizado na seleção foi o da qualificação profissional”<sup>115</sup>. Por terem sido internados em uma granja experimental perto de Curitiba, a maior parte dos 35 cubanos considerou que não estava sendo tratada como lhes havia sido prometido e prontificou-se a voltar para o Peru<sup>116</sup>. As autoridades brasileiras, que até então tinham tratado sozinhas de todos os aspectos relativos à transferência dos cubanos para o Brasil, solicitaram a intervenção do ACNUR, que facilitou a instalação dos cubanos inicialmente em Curitiba e proporcionou-lhes uma ajuda financeira de USD\$ 1 mil por pessoa, medi-

111 “Refugiados do Vietnã chegam a São Paulo”, *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 6 abr. 1979, p. 23.

112 Entrevista telefônica com François Fouinat (Ferneu-Voltaire), 21 out. 2013.

113 “Fim da Aventura...” e “Refugiados do Vietnã chegam...”, *cit.*

114 “Brasil decide darasilos aos refugiados cubanos”, *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 18 abr. 1980, p. 14.

115 “Governo paranaense dará ajuda a cubanos”, *Estado de São Paulo*, São Paulo, 1 mar. 1981, p. 19.

116 “Refugiados cubanos no Paraná querem voltar para o Peru”, *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 17 abr. 1981, p. 7.

da que lhes facilitou o processo de integração mediante atividades comerciais próprias<sup>117</sup>, como a abertura de um pequeno restaurante<sup>118</sup>.

## 5. CONSOLIDAÇÃO DAS ATIVIDADES DO ESCRITÓRIO DO ACNUR E INICIATIVA NORMATIVA

Se no início a presença no ACNUR, a partir de 1977, era tolerada pelas autoridades brasileiras – cujos órgãos de segurança temiam a chegada em massa de refugiados no território nacional<sup>119</sup> – o resultado do seu trabalho ensejou a confiança necessária para o reconhecimento oficial da sua presença no Brasil. Com efeito, em 1982 o Governo brasileiro decidiu a favor da instalação de um escritório do ACNUR, submetido à Representação Regional em Buenos Aires, o qual gozaria dos “mesmos privilégios e imunidades concedidos às agências (*sic*) da ONU, conforme os termos da Convenção sobre Privilégios e Imunidades, de 1946”<sup>120</sup>.

Contava o ACNUR, à época, com o respeito das autoridades brasileiras como resultado das suas atividades com os refugiados europeus, que haviam chegado após a Segunda Guerra Mundial e em fins da década de 1950, e que se nacionalizaram ou obtiveram a residência permanente; com os cerca de 150 vietnamitas, aceitos mediante um procedimento *prima facie* em 1979/1981, que obtiveram a residência; com os 35 cubanos, reassentados do Peru, cujo estatuto jurídico outorgado fora o de asilado político; com os poucos casos de africanos que chegaram no início da década de 1980 e que não podiam ser reconhecidos como refugiados devido à aplicação da reserva geográfica; e com cerca de 5.000 sul-americanos, na sua maioria argentinos, uruguaios e chilenos, que chegaram desde 1976 e foram, todos, reassentados.

Os refugiados – assim considerados pelo ACNUR, que os protegia sob seu Mandato e, na maioria dos casos, assistia-os financeiramente, independentemente do estatuto jurídico que lhes fora concedido pelas autoridades brasileiras – concentravam-se no Rio de Janeiro (maioria latino-americana), São Paulo (latino-americanos, vietnamitas, cubanos e africanos) e em Curitiba (cubanos e europeus). Como relembra o Encarregado de Missão do ACNUR à época,

117 “Refugiados cubanos já são comerciantes em Curitiba”, *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 9 ago. 1981, p. 24.

118 Entrevista telefônica com Armenia Nercessian de Oliveira (Rio de Janeiro), 10 nov. 2013.

119 *Ibid.*

120 MRE, *Nota Verbal*, nº 132, de Álvaro Gurgel de Alencar, Representante Permanente Adjunto, para Poul Hartling, Alto-Comissário, Genebra, 20 jul. 1982 [Divisão de Atos Internacionais, MRE].

Roberto Rodriguez (1982-1984), as expectativas dos refugiados apontavam para uma situação paradoxal: aos latino-americanos e africanos, que desejavam permanecer no Brasil, não era proporcionado um estatuto jurídico satisfatório e eles deviam ser reassentados; os cubanos e os vietnamitas, por sua vez, não obstante terem recebido um estatuto jurídico migratório que lhes permitia residir no País, desejavam fortemente ser reinstalados nos Estados Unidos e na Europa<sup>121</sup>.

Em 1984, às vésperas do fim do regime de exceção – quando o ACNUR já iniciara, de forma modesta, a repatriação de argentinos após as eleições democráticas de 1983 – mais um avanço teve lugar: durante uma missão de alto-nível ao Brasil de funcionários do ACNUR baseados em Genebra e Buenos Aires, o Itamaraty, na pessoa do Embaixador Marcos Castrioto de Azambuja, então chefe do Departamento de Organismos Internacionais, afirmou que o Governo brasileiro estava disposto a agir de forma pragmática quanto aos refugiados latino-americanos, de sorte que, numa base individual, o Governo estudaria solicitações especiais do ACNUR, as quais ensejariam a permanência dessas pessoas no território nacional, sem que houvesse a perspectiva de um reassentamento, mas sim de uma potencial repatriação<sup>122</sup>. Alguns anos depois, o próprio Itamaraty comentava que, quanto aos “refugiados não europeus [...], na prática, lhes [foram] possibilitadas condições de trabalho e permanência em território nacional, ateh (*sic*) seu assentamento em outro país, e mesmo a permanência definitiva no Brasil, desde que tivesse havido solicitação do ACNUR”<sup>123</sup>. Dessa forma, abriu-se a porta para a regularização de vários refugiados latino-americanos, que não mais necessitariam de renovar seus vistos de turista enquanto aguardavam reassentamento ou mesmo repatriação<sup>124</sup>. Iniciava-se uma nova etapa, na qual aqueles que buscavam proteção no Brasil recebiam documento expedido pelo ACNUR e endossado pela Divisão de Polícia Marítima, Aeroportuária e de Fronteiras [DPMAF] do Departamento de Polícia Federal (anexo 4). Ao adotar esse procedimento, o Governo reiterava seu entendimento de que os refugiados eram responsabilidade do ACNUR e não das autoridades nacionais.

121 Entrevista telefônica com Roberto Rodriguez (Belo Horizonte), 6 out. 2013.

122 Cf. ACNUR, *Mr. Zollner and Mr. Benamar's Mission to Brazil...*, cit. p. 2.

123 Cf. MRE, *Telegrama*, ref. DHM/DNU/DIM/DAI – MSG OFo0276Z, de Exteriores para DELBRASONU, assunto: “Refugiados. Convenção de 1951. Levantamento da cláusula de Restrição Geográfica”, Brasília, 13 fev. 1990 [Arquivo do autor].

124 ACNUR, *Ofício*, nº 75, de Roberto Rodriguez, Encarregado de Missão, para José Sampaio Braga, Diretor da DPMAF, Rio de Janeiro, 13 mar. 1984 [Arq/HCR: 600. BRA Protection and general legal matters (1984)(vol. 6)].

Ainda extasiado pelo fim do regime militar, a 15 de março de 1985, o então recém-empossado Consultor Jurídico do MJ, Marcelo Cerqueira, afirmava que o “Brasil será um refúgio para os exilados políticos. [...] As portas estão abertas. [...] Qualquer estrangeiro sofrendo perseguição política pode procurar nossa ajuda”<sup>125</sup>. Ato contínuo, Mérida Morales-O’Donnell, Encarregada de Missão (1985-1988), contactou Cerqueira e informou-o do interesse do ACNUR em colaborar nos procedimentos da reforma do Estatuto do Estrangeiro<sup>126</sup>, a qual nunca ocorreu, tanto que na hora atual ainda vige, com algumas alterações, a Lei nº 6.815/80<sup>127</sup>.

De qualquer modo, a redemocratização do País ensejou, ao longo do lustro seguinte, a abertura e a liberalização quanto ao tema do refúgio: em 1986, o Brasil recebeu 50 famílias de refugiados iranianos que professavam a fé Bahá’í e, por essa razão, eram perseguidos no seu país de origem<sup>128</sup>; em agosto do mesmo ano o Conselho Nacional de Imigração [CNI] concedeu autorização de trabalho aos refugiados reconhecidos pelo ACNUR<sup>129</sup>; a 6 de novembro de 1987 o CNI adotou decisão que permitia a concessão de residência temporária a certos refugiados sul-americanos; a 3 de março de 1988, o CNI adotou a Resolução nº 17<sup>130</sup>, que ensejava a emissão de visto temporário, pelo MRE, a determinados refugiados mandatários – i.e. reconhecidos sob o Mandato do ACNUR – cujos nomes haviam sido previamente relacionados em ofícios enviados pelo ACNUR; a 5 de outubro de 1988 era promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, cujo artigo 4º, inciso X, (concessão de asilo político) foi resultado de *lobby* do ACNUR, que contou com apoio importante das seccionais do Rio de Janeiro e de São Paulo da Ordem dos Advogados do Brasil<sup>131</sup>; em dezembro de 1989 deu-se a retirada da reserva geográfica e em dezembro de 1990 a correção do “equivoco técnico” relativo às reservas aos artigos 15 e 17 da Convenção de 1951 (*supra*).

Como resultado do ambiente político favorável e dos avanços obtidos, o ACNUR começou, já no início de 1991, a indicar às autoridades brasileiras

125 ACNUR, *Telegrama*, ref. HCR/BRA/0038, do Rio de Janeiro para Sede, 27 mar. 1985 [Arq/HCR: 010 Folio 5].

126 ACNUR, *Telegrama*, ref. HCR/BRA/0058, do Rio de Janeiro para Sede, 18 abr. 1985 [Arq/HCR: 010 Folio 5].

127 *DOU*, 21 ago. 1980, Seção I, pp. 16.533-16.543.

128 Cf. L.P.T.F. Barreto, “Lei Brasileira de Refúgio – Sua história”, in L.P.T.F. Barreto (org.), *Refúgio no Brasil: A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*, Brasília, ACNUR/MJ, 2010, p. 18.

129 Cf. Malak El Chichini, “Brazil – Liberalization: a new era”, *Refugees* (maio 1987), p. 33.

130 *DOU*, 23 mar. 1988, Seção I, p. 4.877.

131 Entrevista telefônica com Mérida Morales-O’Donnell (Nova Iorque), 10 nov. 2013.

a conveniência de “estruturar um sistema interno com o objetivo de receber, processar e decidir sobre as solicitações de refúgio”<sup>132</sup>. O Governo pareceu ter compreendido a necessidade de fazê-lo e *motu proprio*, sem discutir o tema com o ACNUR, estabeleceu, mediante a Portaria Interministerial nº 394/91<sup>133</sup> e a Instrução de Serviço nº 01/91<sup>134</sup>, um procedimento regulador de determinados aspectos da situação dos refugiados.

Naturalmente, são os Estados soberanos para tomar as medidas de cunho legislativo que julgarem convenientes a fim de regulamentar as situações políticas, sociais e jurídicas que surgem no âmbito de sua jurisdição, mas, em algumas circunstâncias, como quando legiferam pela primeira vez sobre um tema, solicitar apoio técnico a especialistas pode ser não somente salutar como altamente recomendado ou mesmo fundamental. A Portaria nº 394/91 deixava muito a desejar. Além de seguir negando a responsabilidade primordial que cabia às autoridades nacionais pela proteção aos refugiados – posto que indicava, em seu artigo 1º, que os “refugiados [seriam] admitidos sob a proteção do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados” –, a Portaria nº 394/91 *inter alia* era ambígua sobre onde a solicitação do estatuto de refugiado deveria ser feita (se no Brasil ou no país de origem); não estabelecia um órgão responsável pela determinação daquele estatuto<sup>135</sup>; não mencionava os critérios a serem observados quando da referida determinação; estabelecia uma verificação periódica pelo MJ relativa à necessidade de proteção internacional; não esclarecia qual deveria ser o procedimento na fronteira; e não mencionava tampouco qual seria o procedimento a ser observado por solicitantes de refúgio que se já encontrassem no território nacional.

Face às evidentes deficiências constantes nos textos regulatórios preparados pelas autoridades brasileiras, a Representação Regional do ACNUR em Buenos Aires recomendou ao Encarregado de Missão no Brasil que este, na eventual impossibilidade de se obter a derrogação da Portaria Interministerial e da Instrução de Serviço, solicitasse às autoridades as modificações mais importantes e urgentes, assim como a suspensão da aplicação desses textos, e convencesse-as da necessidade de se criar uma estrutura governamental responsável

132 Cf. ACNUR, *Memorando*, ref. 073, assunto: “Reporting on UNHCR activities 1990-1991”, de Jaime Ruiz de Santiago, Encarregado de Missão, para Sede, Brasília, 25 fev. 1991, para. 2 [Arq/HCR: 120.BRA folio 6].

133 *DOU*, 30 jul. 1991, Seção I, p. 15.165.

134 *DOU*, 5 set. 1991, Seção I, pp. 18.633-18.635.

135 O então Diretor do Departamento de Estrangeiros do MJ, Francisco Xavier da Silva Guimarães, afirmou, à época, que um dos objetivos da Portaria era evitar a entrada ilegal de solicitantes de refúgio no Brasil e que um comitê de elegibilidade tiraria o caráter humanitário do estatuto de refugiado; entrevista com F.X. da S. Guimarães (Brasília), 29 dez. 1992.

pela determinação do estatuto de refugiado e de se estabelecer um procedimento claro e célere<sup>136</sup>. A Divisão de Proteção Internacional, em Genebra, na mesma linha, instruiu o Encarregado de Missão tanto a insistir junto ao Governo no sentido de que assumisse sua responsabilidade relativa à determinação do estatuto de refugiado, quanto à partilha com seus interlocutores oficiais da posição e da preocupação do ACNUR para com os mencionados textos, e à apresentação de propostas de emendas<sup>137</sup>.

O Escritório do Encarregado de Missão no Brasil redigiu então um *Aide-mémoire* que, referindo-se à Portaria Interministerial nº 394/91 e à Instrução de Serviço nº 01/91, foi enviado ao Ministério das Relações Exteriores<sup>138</sup> e fazia recomendações sobre os seguintes assuntos: (i) definição de refugiado; (ii) solicitantes de refúgio que se encontravam no exterior; (iii) solicitantes de refúgio que se encontravam no território nacional; (iv) verificação periódica pelo MJ, que poderia ensejar a aplicação da cláusula de cessação; (v) documento de viagem para refugiados; (vi) criação de um Comitê Nacional de Elegibilidade, com participação interministerial; (vii) necessidade de um procedimento recursal quando da denegação de uma solicitação de refúgio; (viii) aplicação do princípio de reunião familiar; e (ix) limitação às possibilidades de se expulsar um refugiado<sup>139</sup>.

Nem a Portaria Interministerial nem a Instrução de Serviço foram alteradas. Não obstante, o *Aide-mémoire* foi importante porque, quanto à definição de refugiado – item (i), *supra* –, sugeriu que “[s]eria desejável que o Governo brasileiro adotasse definição de refugiado que unisse o conceito mencionado na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967 à definição usada na Declaração de Cartagena de 1984, da mesma forma que outros países latino-americanos”<sup>140</sup>. Continuava o ACNUR na sua atividade de *lobby* em favor da aplicação da de-

136 V. ACNUR, *Memorando* (cable), nº 60, ref. ARG/HCR/0253 e ARG/BRA/HCR/0484, assunto: “Portaria Inter-Ministerial du 29/07/91 et instrucao de servico nº 01/91 du 02/09/91 - memos acnur/bra 0362 / 0374 / 0412 des 26 et 30 aout et du 16 septembre 1991”, de Teresa Tirado, Oficial de Proteção Regional para o Sul da América Latina, para Bureau Regional para a América Latina e Caribe, Buenos Aires, 2 out. 1991 [Arq/HCR: 600.BRA Folio 34].

137 V. ACNUR, *Memorando*, ref. 600.BRA, assunto: “Portaria Inter-Ministerial No. 394 of 29 July 1991 and Service Instruction No. 1.91”, de Debora Elizondo, Departamento de Proteção Internacional, para Representação Regional na Argentina e Escritório do Encarregado de Missão no Brasil, Genebra, 10 out. 1991, para. 7 [Arq/HCR: 600.BRA Folio 34].

138 ACNUR, *Ofício*, ref. HCR/0468, do Encarregado de Missão para o MRE, Brasília, 24 out. 1991 [Arquivo do autor].

139 V. ACNUR, *Aide-mémoire*, Brasília, s/d, 4p. [Arquivo do autor].

140 *Ibid.*, para 2. Para a definição de refugiado recomendada pela Declaração de Cartagena, v. *La Protección Internacional de los Refugiados en América Central: México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios* (Coloquio de Cartagena de Indias, 19-22 nov. 1984), Bogotá, ACNUR/Universidad Nacional de Colombia, 1986, pp. 332-339.



finição ampla de refugiado nos países da região, que no caso do Brasil já começara logo após a adoção da Declaração de Cartagena<sup>141</sup>. O *Aide-mémoire* foi também útil, alguns anos depois como fonte de inspiração, quando da redação da proposta de anteprojeto de lei, redigida pelo ACNUR e submetida ao MRE e ao MJ (*infra*).

## 6. FLUXO DE REFUGIADOS AFRICANOS E SEU IMPACTO NAS ATIVIDADES DO ACNUR NO BRASIL

Pouco mais de um ano após a publicação da Portaria Interministerial nº 394/91 e da Instrução de Serviço nº 01/91, a 31 de dezembro de 1992, tão somente 322 refugiados recebiam assistência do ACNUR, o que era feito por intermédio da *Caritas* de São Paulo (120 pessoas), da *Caritas* do Rio de Janeiro (105 pessoas) e da Fundação Tolstoy (97 pessoas), a qual auxiliava alguns dos refugiados que haviam chegado ao Brasil após a Segunda Guerra Mundial. A assistência do ACNUR era dada a 109 europeus, 47 africanos, 21 vietnamitas, 85 latino-americanos, e 60 asiáticos<sup>142</sup>. A retomada do conflito armado em fins de 1992, em Angola, veio a ter um impacto decisivo na História e na evolução da proteção de refugiados no Brasil.

Como consequência dos Acordos de Bicesse, de 31 de maio de 1991, concluídos com o objetivo de se terminar a guerra civil que se prolongava por 17 anos, a 29 e 30 de setembro de 1992 tiveram lugar em Angola, pela primeira vez, eleições multipartidárias para se eleger o Presidente da República e os membros da Assembleia Nacional. O Movimento Popular de Libertação de Angola [MPLA] saiu vitorioso em ambas eleições, que não foram aceitas pelo principal partido de oposição, União Nacional para a Independência Total de Angola [UNITA]. Reiniciava-se então a guerra civil.

À época havia voos diretos entre Luanda e Rio de Janeiro efetuados pela VARIG e pelos Transportes Aéreos Angolanos [TAAG]. O Brasil era o único país que concedia visto de turista aos angolanos, mesmo sabendo que eles não viajavam para fazer turismo. Os vistos custavam cerca de USD\$ 12 dólares e

<sup>141</sup> Em uma reunião entre Guilherme Lustosa da Cunha, Chefe da Seção Américas do ACNUR, e o Conselheiro Fernando Carvalho Lopes, da Missão Permanente do Brasil, “discutiu-se a possibilidade de o Brasil apoiar e endossar a Declaração de Cartagena, no marco dos esforços do ACNUR de difundir-la e promovê-la”; cf. ACNUR, *Note for the File*, redigida por F. Galindo Vélez, Genebra, 12 ago. 1985 [Arq/HCR: 010.BRA Folio 5] e entrevista com F. Galindo Vélez (Paris), 31 out. 2013.

<sup>142</sup> ACNUR, *Memorando* (cable), ref. BRA/HCR/0081 e BRA/ARG/HCR/0136, assunto: “African Asylum Seekers in Brasil”, de Jaime Ruiz de Santiago, Encarregado de Missão, para Sede, Brasília, 9 jun. 1993 [Arq/HCR: 600.BRA Folio 37 Angola].

as passagens aéreas tão somente USD\$ 100, já que a moeda local, Kwanza, estava supervalorizada.

Ao que tudo indica o MRE estabelecera uma quota de vistos a serem concedidos, como deixam transparecer as informações dadas ao ACNUR, em meados de março de 1993, de que cerca de 150 novos solicitantes de refúgio deveriam chegar por mês ao Brasil<sup>143</sup>, e em fins de março de 1993, de que os solicitantes de refúgio que chegariam mensalmente no Brasil deveriam ser em torno de 115<sup>144</sup>. Quanto à motivação do Governo brasileiro, poder-se-ia mencionar interesses políticos – o Brasil fora o primeiro país a reconhecer a independência de Angola – assim como comerciais. Parece, contudo, que a motivação foi genuinamente humanitária: como informado pelo então Ministro Celso Amorim (1993-1995), havia no Itamaraty uma predisposição de se fazer algo positivo, uma inclinação em se ter uma visão tolerante e humanitária, e um sincero interesse dos formuladores da política externa brasileira, dele em particular, pela África e em especial por sua porção lusófona<sup>145</sup>.

O fluxo proveniente de Luanda era contínuo e, de 1 de janeiro a 30 de abril de 1993, 430 angolanos e 93 zairenses haviam chegado ao Brasil, sendo que, no mesmo período, apenas 12 angolanos e zairenses haviam chegado à Guiana, quatro à Bulgária, 203 a Portugal, oito à Nicarágua, e 149 e 75 ex-estudantes se encontravam, respectivamente, na Rússia e em países centro-europeus<sup>146</sup>. Quanto ao perfil dessas pessoas, que na sua expressiva maioria era composta por jovens solteiros de 18 a 25 anos de idade, com limitada formação acadêmica ou profissional, havia ex-refugiados angolanos que tinham regressado entre os Acordos de Bicesse de 1991 e as eleições de 1992, e fugiram de Luanda porque temiam perseguição por serem considerados suspeitos, pelo MPLA, de apoiarem a UNITA; e havia também os outros “regressados” que se encontravam em Uige, território então controlado pela UNITA, que temiam

143 ACNUR, *Memorando* (cable), ref. BRA/HCR/038 e BRA/ARG/HCR/064, assunto: “Angolans in Brazil”, do Escritório do Encarregado de Missão para a Sede e a Representação Regional na Argentina, Brasília, 16 mar. 1993 [Arq/HCR: 600.BRA Angola].

144 ACNUR, *Memorando* (cable), ref. BRA/HCR/045 e BRA/ARG/HCR/075, assunto: “Angolans in Brazil”, do Escritório do Encarregado de Missão para a Sede e a Representação Regional na Argentina, Brasília, 31 mar. 1993 [Arq/HCR: 600.BRA Folio 37 Angola].

145 Um exemplo é o fato de Celso Amorim ter sido a única autoridade ministerial não africana a estar presente na assinatura do Protocolo de Lusaka, assinado em Zâmbia a 20 de novembro de 1994, que tinha como base a desmobilização das tropas do MPLA e da UNITA, visava corrigir algumas das falhas presentes nos Acordos de Bicesse e serviu – com sucesso limitado – para a formação de um Governo de Unidade e de Reconciliação Nacional em Angola, o qual incluiu todas as forças políticas de representação parlamentar como resultado das eleições de setembro de 1992; entrevista telefônica com Celso Amorim (Brasília), 3 out. 2013.

146 Cf. ACNUR, *Statistics of Angolan and Zairian Asylum-Seekers (from 1.01.93 to 30.04.93)*, Genebra, s/d [Arq/HCR: 600.BRA Folio 37 Angola].

por suas vidas por serem suspeitos de apoiar o MPLA<sup>147</sup>. No total, estimava-se que em outubro de 1992 80.000 refugiados angolanos já se haviam repatriado espontaneamente. Com a intensificação do conflito, começaram a chegar ao Brasil, em meados de 1993, pessoas que alegavam temor de serem recrutadas à força, tanto pela UNITA, quanto pelo MPLA, posto que havia sido aprovada legislação determinando o serviço militar obrigatório em Angola<sup>148</sup>. Havia, outrossim, pessoas que fugiam não em razão de uma perseguição individualizada, mas sim em decorrência do conflito armado pós-eleições, que resultou em mais de 1,5 milhão de deslocados internos.

A chegada dos angolanos e zaienses exerceu uma pressão enorme na capacidade de assistência do ACNUR e dos seus parceiros operacionais. Em meados de março de 1993, o Arcebispo do Rio de Janeiro, dom Eugênio Sales, escrevia à Alta-Comissária, Sadako Ogata, solicitando que mais apoio fosse dado ao Escritório do ACNUR no Brasil<sup>149</sup>, tendo-lhe sido respondido que o programa de assistência começara a ser revisto, levando-se em consideração as necessidades então existentes<sup>150</sup>. O Arcebispo de São Paulo, dom Paulo Evaristo Arns, em fins de julho de 1993, também expressou sua preocupação quanto à chegada dos refugiados angolanos, tendo-lhe sido informado que o programa de assistência aos novos fluxos de refugiados fora recentemente reforçado<sup>151</sup>. A Igreja também foi muito importante quando da criação dos factoides pelo então Governador do Rio de Janeiro, César Maia, na ocasião da morte por HIV de um refugiado angolano<sup>152</sup>.

O ACNUR não tinha no Brasil, à época, uma estrutura que lhe possibilitasse processar todas as solicitações de refúgio que começaram a ser depositadas a partir de dezembro de 1992. O Departamento de Proteção Internacional

147 Cf. ACNUR, *Note for the File*, assunto: "Asylum-seekers from Angola and Zaire", redigida por César Dubon, Genebra, 10 maio 1993 [Arq/HCR: 600.BRA Folio 37 Angola].

148 ACNUR, *Memorando* (cable), ref. BRA/HCR/078, assunto: "African asylum-seekers in Brazil", de Jaime Ruiz de Santiago, Encarregado de Missão, para Sede, Brasília, 4 jun. 1993; e ACNUR, *Memorando* (cable), ref. HCR/BRA/0174, assunto: "Angolan asylum-seekers in Brazil", da Sede para o Escritório do Encarregado de Missão, Genebra, 11 jun. 1993.

149 *Ofício*, Fax nº 0281/93, de dom Eugênio Sales para Sadako Ogata, Rio de Janeiro, 17 mar. 1993 [Arq/HCR: 600.BRA Folio 35].

150 ACNUR, *Ofício*, de D. Chefeke, Diretor do Bureau das Américas para dom Eugênio Sales, Genebra, 1 abr. 1993 [Arq/HCR: 600.BRA Folio 37 Angola].

151 ACNUR, *Ofício*, de Waldo Villalpando, Diretor a.i. do Bureau das Américas, para dom Paulo Evaristo Arns, Genebra, 16 ago. 1993 [Arq/HCR: 600.BRA Folio 37 Angola].

152 "César: africanos trazem HIV-2", *O Globo*, Rio de Janeiro, 22 abr. 1993; "Estado não tem como controlar entrada de novo vírus da Aids", *O Dia*, Rio de Janeiro, 23 abr. 1993; "Cardeal está solidário", *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 23 abr. 1993; "Saúde distribuirá preservativos para os refugiados africanos", *O Globo*, Rio de Janeiro, 23 abr. 1993; "Côsul acusa prefeito de segregacionista", *O Globo*, Rio de Janeiro, 23 abr. 1993; "César nega acusação de discriminação", *O Globo*, Rio de Janeiro, 25 abr. 1993.

enviou, para o Rio de Janeiro, em resposta à situação de urgência, um oficial de proteção que analisou, durante sua missão de seis semanas, cerca de 800 solicitações de refúgio, das quais 600 eram de angolanos, 150 de zairenses que viam ou simplesmente transitaram por Angola, 25 de liberianos, e o restante proveniente da Nigéria, Guiné-Conakry, Somália, Mali e Iraque<sup>153</sup>. A aplicação dos procedimentos e critérios de elegibilidade variou em função dos grupos existentes: visto que os eventos que ocorreram em Luanda entre setembro de 1992 e janeiro de 1993, e que afetaram os “regressados” estavam suficientemente bem-documentados, foram eles objeto de procedimento *prima facie*, que os considerou ter um fundado temor de perseguição; os outros solicitantes angolanos deviam justificar de forma satisfatória o porquê de não quererem retornar a Angola, sendo que mera referência à “insegurança” ou à “guerra” não era suficiente para que fossem reconhecidos como refugiados; quanto aos zairenses, analisava-se a eventual existência de temor de perseguição em seu país de origem; os liberianos, como resultado da situação de conflito na Libéria, eram reconhecidos com base no procedimento *prima facie*; e aos restantes aplicava-se o critério tradicional de fundado temor de perseguição<sup>154</sup>.

Mesmo tendo-se conduzido o procedimento individual da análise de elegibilidade fazendo-se recurso a uma interpretação ampla e flexível da definição de refugiado<sup>155</sup>, quase 35% dos solicitantes tiveram seus pedidos de refúgio rechaçados<sup>156</sup>, decisão contra a qual não existia, no procedimento então adotado pelo ACNUR, possibilidade de recurso. Paralelamente, o ACNUR preparara uma nota interna que indicava que “o retorno de angolanos que tiveram suas solicitações de refúgio rechaçadas deve ser considerado com a mais extrema cautela” e que “uma afirmação ou um posicionamento geral do ACNUR de que este não se opõe ao retorno forçado seria inapropriado”<sup>157</sup>.

O problema que se apresentava, então, era o que fazer com essas pessoas, cujas solicitações de refúgio haviam sido negadas e que não podiam retornar

153 Cf. ACNUR, *Note for the File*, assunto: “Asylum-Seekers in Brazil”, redigida por Sanda Kimbimbi, Rio de Janeiro, 31 maio. 1993, 5p. [Arq/HCR: 600.BRA Folio 37].

154 *Ibid.*, pp. 4 e 5.

155 Entrevista telefônica com Sanda Kimbimbi (Ornex), 23 out. 2013.

156 ACNUR, *Memorando* (cable), ref. BRA/HCR/088, assunto: “HCR/BRA/0174 – Angolan asylum-seekers in Brazil”, do Escritório do Encarregado de Missão para Sede, Brasília, 16 jun. 1993 [Arq/HCR: 600.BRA Folio 37 Angola].

157 Cf. ACNUR, *Memorando* (cable), ref. HCR/GBR/0508, HCR/GFR/0343, HCR/RUS/0329, assunto: “Forcible Return of Rejected Angolan Asylum-Seekers”, da Sede para as Representações na Grã-Bretanha, França e Rússia, Genebra, 30 mar. 1993, para. JJJ, anexo ao *Memorando* (cable), ref. HCR/BRA/0127, assunto: “Returnability of Angolan asylum-seekers and general background info on Angola”, da Sede para o Encarregado de Missão no Brasil, Brasília, 24 abr. 1993 [Arq/HCR: 600.BRA Folio 37 Angola].

para seus países de origem. Tudo indicava que o Itamaraty, preocupado com a situação potencialmente perigosa de se ter, no Rio de Janeiro, estrangeiros sem uma condição jurídica satisfatória, impossibilitados de retornar aos seus países e incapazes de se manter, pediria ao ACNUR que continuasse a prover assistência aos casos rejeitados<sup>158</sup>.

A solução adotada, de forma pragmática e com contornos humanitários, parece ter sido a melhor dentre as possíveis: acedendo à pressão de organizações de direitos humanos que solicitavam que o ACNUR brindasse aos rejeitados a possibilidade de ter seus casos reexaminados<sup>159</sup>, o ACNUR introduziu um procedimento recursal e reconheceu os rejeitados como refugiados que, ao receber proteção internacional, estavam protegidos contra o retorno aos seus países de origem e continuavam a perceber assistência econômica, sem a qual teriam problemas para se manter, o que era fonte de preocupação das autoridades. Ao fazê-lo, o ACNUR utilizou no procedimento de determinação de elegibilidade uma definição ampliada de refugiado, baseada na Declaração de Cartagena, critério que, ao final daquele ano de 1993, já era usualmente utilizado<sup>160</sup>, e que havia sido aceito pelo Brasil como resultado de uma vontade de “flexibilizar o conceito tradicional de refugiado e ampliar o acolhimento humanitário de pessoas fugidas de situações de conflitos generalizados”<sup>161</sup>.

É interessante notar que o ACNUR tinha uma ampla margem de liberdade no desempenho do seu mandato e na utilização dos critérios para reconhecer os refugiados, cujos nomes eram enviados ao MRE e, posteriormente, ao MJ, antes de serem documentados pela Polícia Federal. A preocupação do Itamaraty era a de cooperar, mesmo que de forma limitada, com uma solução humanitária para a situação em Angola, sem que isso tivesse repercussões financeiras para o Brasil, para o que a presença do ACNUR era fundamental. Esse posicionamento das autoridades brasileiras era tão óbvio que elas claramente condicionavam a proteção e a documentação dos refugiados à assistência disponibilizada pelo ACNUR.

158 ACNUR, *Memorando* (cable), ref. BRA/HCR/0122, assunto: “African Asylum Seekers in Brazil”, de Jaime Ruiz de Santiado, Encarregado de Missão, para a Sede (Att. D. Chefeke, Diretor do Bureau para as Américas), Brasília, 9 ago. 1993, para. Tertio [Arq/HCR: 600.BRA Folio 37 Angola].

159 *Ibid.*, para. Primo.

160 ACNUR, *Memorando* (cable), ref. ARG/HCR/0609 e ARG/BRA/HCR/1102, assunto: “Regional Protection Officer’s Mission to Brazil”, do Escritório Regional na Argentina para a Sede e para o Escritório do Encarregado de Missão, Buenos Aires, 6 dez. 1993, para. Tertio [Arq/HCR: 600. BRA Folio 37 Angola].

161 V. P.R.C. Tarrisse da Fontoura & R. Goidanich, “O Brasil e a questão dos refugiados”, 7(1) *Política Externa* (1998), p. 165.

No início da crise, o Itamaraty, ao informar ao ACNUR que estimava em 150 as chegadas mensais ao Brasil, “perguntou se o ACNUR terá recursos financeiros para atender a esses casos adequadamente” e afirmou que “o Governo brasileiro reconhecerá os refugiados recomendados pelo Escritório somente se o ACNUR garantir uma assistência razoável para essas pessoas”<sup>162</sup>. Na mesma linha, em Genebra o MRE asseverava: “a assistência contínua do ACNUR é essencial para que o Brasil possa lidar com essa responsabilidade adicional e assegurar que esses refugiados recebam a atenção devida”<sup>163</sup>. Poucos meses depois, em reunião realizada a 22 de fevereiro de 1994, entre os principais atores do refúgio no Brasil (MRE, MJ, Secretaria de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Caritas do Rio de Janeiro, Centro Ítalo Brasileiro de Assistência e Instrução às Migrações, e ACNUR), o então Diretor do Departamento de Estrangeiros do MJ, Francisco Guimarães, “questionava sobre a recepção de refugiados no país já que o ACNUR não tem fundos suficientes para apoiar um número crescente de chegadas”, tendo todos os participantes sido informados, na mesma ocasião, pelo subchefe da Divisão das Nações Unidas [DNU] do MRE, Conselheiro Ernesto Otto Rubarth, “da decisão de se transmitir às embaixadas brasileiras em Luanda e Kinshasa a necessidade de se limitar a emissão de vistos”<sup>164</sup>. Em uma reunião subsequente, o MRE “ênfatizava a importância das relações políticas entre o Brasil e Angola, as quais requeriam coerência na atitude do Governo brasileiro ao receber solicitantes de refúgio” e “pedia que o ACNUR mantivesse a assistência dada aos refugiados”<sup>165</sup>. Poucos meses depois, o Itamaraty formalmente asseverava que a generosidade e a boa-vontade demonstradas pela sociedade e pelo Governo brasileiros devem continuar a ser complementadas pelo apoio material e técnico do ACNUR. Nas circunstâncias atuais, qualquer redução na quantidade dos recursos alocados aos programas do ACNUR no Brasil ocorrerá em detrimento da capacidade do país

162 ACNUR, *Memorando* (cable), ref. BRA/HCR/0038, assunto: “Angolans in Brazil”, do Escritório do Encarregado de Missão para a Sede, Brasília, 16 mar. 1993, para. Cuarto [Arq/HCR: 600.BRA Angola].

163 MRE, *Statement by the Brazilian Delegation*, 44ª Sessão do ExCom, Genebra, 6 out. 1993, para. 9 [Arquivo do autor].

164 ACNUR, *Note for the File*, Brasília, s/d [Arq/HCR: 600.BRA Folio 39]. A preocupação das autoridades brasileiras era de ordem pública, visto que temiam que os refugiados angolanos, provenientes de um cenário de guerra civil, caso não obtivessem o apoio financeiro do ACNUR se envolveriam com atividades ligadas ao narcotráfico e crime organizado; entrevista telefônica com Ernesto Otto Rubarth (Vancouver), 12 nov. 2013.

165 ACNUR, *Memorando* (cable), ref. BRA/HCR/0041, do Escritório do Encarregado de Missão para a Sede, Brasília, 23 mar. 1994 [Arq/HCR: 600.BRA Folio 39 Angola].

tanto de prover assistência adequada aos refugiados que já se encontram no Brasil, quanto de receber outros<sup>166</sup>.

Um ano depois, o MRE reiterava: “a assistência contínua do ACNUR é essencial para permitir que o Brasil garanta um tratamento apropriado aos refugiados” e aditava, quanto ao reassentamento: “o Brasil deseja receber um pequeno número de refugiados [reassentados]. Contudo, o apoio financeiro do ACNUR seria necessário para assisti-los”<sup>167</sup>.

Ainda que o ACNUR estivesse concentrando suas atenções em emergências que ocorriam em outras partes do mundo<sup>168</sup>, o possível foi feito para assistir, em um primeiro momento, e para integrar, em um segundo, os refugiados recém-chegados ao Brasil. Poucos meses após o início do fluxo, era redigido um Plano de Ação que projetava, para o fim de 1993, a existência de aproximadamente 1.200 solicitantes de refúgio, contava com uma aceleração e simplificação quanto à obtenção de documentação para refugiados e vislumbrava a localização de parte dos refugiados em São Paulo e outras cidades<sup>169</sup>. O Plano de Ação objetivava reduzir a dependência dos refugiados, evitando assim um fator de incentivo (*pull-factor*) econômico à migração, contava com a identificação de parceiros operacionais, e o apoio aos já existentes, e almejava a auto-suficiência e a exploração de possibilidades de integração local mediante a negociação com autoridades centrais e locais<sup>170</sup>. Uma missão técnica foi enviada em setembro de 1993, mas várias foram as dificuldades quanto à implementação das recomendações feitas, tais como: limite de recursos financeiros; demora na documentação dos refugiados; falta de espaço físico e de equipamento nos parceiros operacionais; limitadas oportunidades de trabalho, especialmente no Rio de Janeiro; e problemas de comportamento, pedidos excessivos, falta de liderança, expectativas irreais, e ausência de formação acadêmica e profissional por parte dos refugiados<sup>171</sup>.

166 Cf. MRE, *Aide-mémoire*, Missão Permanente do Brasil junto à ONU e demais Organismos Internacionais, Genebra, 11 ago. 1994 [Arq/HCR: 010.BRA].

167 MRE, *Statement by the Brazilian Delegation*, 46ª Sessão do ExCom, Genebra, 16 out. 1995, p. 4 [Arquivo do autor].

168 Cf. S. Ogata, *The Turbulent Decade – confronting the refugee crises of the 1990s*, New York/London, W.W. Norton & Co., 2005, 402p.

169 V. ACNUR, *Plan of Action for UNHCR in Brazil for the Angolan/Zairian and smaller caseload for 1993*, paras. 1.1 a 1.3, anexo ao ACNUR, *Memorando*, ref. 100.BRA e 600.BRA, assunto: “Situation in Brazil”, de C. Dubon, Bureau para as Américas, para R. Ashe, Chefe da Coordenação de Programa e Seção de Orçamento, Genebra, 7 maio 1993 [Arq/HCR: 100.BRA GEN Folio 6 Angola].

170 *Ibid.*, paras. 3.2 a 3.6.

171 Cf. ACNUR, *Discussion Paper*, pp. 1-3, anexo ao ACNUR, *Memorando*, ref. ARG/BRA/HCR/0165, assunto: “Discussion Paper for Meeting convened by Min. ForAff. 22 February 1994”, Buenos Aires, 17 fev. 1994 [Arq/HCR: 600.BRA Folio 39].

Como o estabelecimento de acampamentos de refugiados foi descartado, a realocação para outros centros urbanos não era desejada pelos refugiados, e a inserção laboral era muito difícil, o ACNUR se viu forçado a estender o programa de assistência econômica em espécie (*care & maintenance*), por mais dois anos, i.e. até 1995<sup>172</sup>, que representava um salário-mínimo por pessoa, até três meses após sua documentação, e garantia uma relativa tranquilidade nas relações tanto com os refugiados, quanto com as autoridades centrais. Com efeito, e com o intuito de melhor informar os refugiados sobre seus direitos e deveres, em fins de 1994 a Portaria Interministerial nº 795/94 estabeleceu um *Termo de Compromisso pelo Reconhecimento da Condição de Refugiado* que deveria ser assinado antes da recepção da cédula de identidade de refugiado e que esclarecia que “a ajuda financeira eventualmente concedida aos necessitados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas [...] é limitada e depende de recursos angariados no exterior, podendo cessar a qualquer momento”<sup>173</sup>.

No final desse período dois eventos se destacaram. Em primeiro lugar deu-se a chegada de sete refugiados cubanos que estavam à deriva e haviam sido resgatados por um navio mexicano, que os levou em setembro de 1994 para Salvador<sup>174</sup>. Diferentemente dos cubanos que haviam sido reassentados no Brasil em 1981, eles foram reconhecidos como refugiados pelo Governo brasileiro<sup>175</sup>. Um ano depois vislumbrou-se a vinda de refugiados bósnios-herzegóvinos, que nunca chegaram ao Brasil devido à demora de resposta por parte dos governos estaduais e às suas exigências – o Maranhão, por exemplo, desejava receber refugiados com instrução musical para compor uma orquestra sinfônica<sup>176</sup>. Prevalcia à época, ainda e infelizmente, a mentalidade do “princípio diretor da política brasileira”, segundo o qual os refugiados eram escolhidos em função de suas aptidões profissionais (*supra*).

## 7. A DINÂMICA DE PREPARAÇÃO E DA TRAMITAÇÃO DA LEI 9.474/97

Após 10 anos do fim da Ditadura Militar e com uma dinâmica política que ensejava avanços na área de direitos humanos, o ACNUR aproveitou-se de

172 V. “Refugiados africanos deixarão de receber ajuda de custo”, *O Globo*, Rio de Janeiro, 22 de junho de 1995, p. 10. Para a reação dos refugiados, v. “Manifestação de refugiados pede vida melhor no Brasil”, *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 17 jan. 1996, p. 7.

173 *DOU*, 21 out. 1994, Seção I, p. 159.226.

174 Cf. “Acnur define prazo para legalizar situação de cubanos”, *Correio da Bahia*, Salvador, 24 set. 1994, p. 11 e “Cubanos trocam EUA pelo Brasil”, *Tribuna da Bahia*, Salvador, 24 set. 1994, p. 1.

175 Cf. “Cubanos vão ter ‘status’ de refugiados no Brasil”, *A Tarde*, Salvador, 24 set. 1994, p. 2.

176 V. “Brasil não vai receber os Bósnios”, *Correio Braziliense*, Brasília, 29 set. 1995 e “Brasil não vai receber refugiados bósnios”, *O Globo*, Rio de Janeiro, 29 set. 1995.



uma relação de confiança com as autoridades nacionais, desenvolvida ao longo de quase duas décadas, e de uma situação de fato – a presença de cerca de 2.000 refugiados e a chegada contínua de solicitantes de refúgio – que demandava uma resposta mais estruturada, tanto do ponto de vista jurídico quanto administrativo, e retomou o *lobby* com o MRE e o MJ com vista a se ter no Brasil uma lei sobre refugiados. O momento foi ideal, pois em fevereiro de 1995 assumira a Representação Regional em Buenos Aires, com responsabilidade de supervisão sobre o Escritório do Encarregado de Missão no Brasil, o brasileiro Guilherme Lustosa da Cunha (1995-1998), que tinha muitos amigos pessoais tanto no Legislativo, como o Deputado Aloysio Nunes Ferreira, quanto no Executivo, como o Secretário de Direitos Humanos José Gregori. Da Cunha, já quando de sua primeira missão ao Brasil, deu início à sensibilização da opinião pública e de interlocutores importantes do ACNUR.<sup>177</sup> O Encarregado de Missão, Cristian Koch-Castro (1994-1998), por sua vez, identificara como seu maior desafio colocar o tema “refugiados” na agenda de discussão política, que registrava outras prioridades, para o que passou a identificar e a estreitar laços com os aliados que poderiam colaborar com o ACNUR, como a Igreja e o PSDB, visto que o Governo Fernando Henrique Cardoso e, em particular o MRE e o MJ, eram particularmente sensíveis à temática dos direitos humanos<sup>178</sup>.

No plano regional, o ACNUR estabelecera como um de seus principais objetivos para a região a adoção de legislação doméstica que regulasse o regime jurídico de proteção de refugiados<sup>179</sup>. Tanto que de 22 a 24 de agosto de 1995 a Representação Regional para o Sul da América do Sul organizou, em Buenos Aires, um seminário sobre o direito dos refugiados que tinha por escopo a harmonização legislativa e de procedimentos e no qual participaram delegados governamentais da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai, ademais de representantes de ONGs, peritos e funcionários do ACNUR<sup>180</sup>. Guiado pelo pragmatismo, o ACNUR utilizou o seminário para apresentar suas *Pautas para a Harmonização da Legislação e dos Procedimentos Nacionais com as Normas e os Princípios do Direito Internacional dos Refugiados*, que foram em seguida discutidas com seus interlocutores do ACNUR em

177 Cf. “Representante da ONU quer apoio para os refugiados”, *Correio Braziliense*, Brasília, 15 mar. 1995, p. 11; “Em busca de apoio”, *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 18 mar. 1995, p. A28; “ONU quer integrar refugiados à sociedade brasileira”, *Correio Braziliense*, Brasília, 21 mar. 1995, p. 13.

178 Entrevista telefônica com Cristian Koch-Castro (Seattle), 8 nov. 2013.

179 Sobre a regionalização da proteção de refugiados na América Latina, v. J.H. Fischel de Andrade, “Regional Policy Approaches and Harmonization: a Latin American perspective”, 10(3) *International Journal of Refugee Law* (1998), pp. 389-409.

180 Cf. J. Irigoien Barrene (Comp.), *Derecho de Refugiados en el Sur de América del Sur: armonización legislativa y de procedimiento* (Seminário de Buenos Aires, 22-24 ago. 1995), Santiago de Chile, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile/ACNUR, 1996, 375p.

Brasília. A convergência de interesses se materializou em um pedido do MRE e do MJ ao ACNUR, no sentido de que este preparasse uma proposta de anteprojeto de lei sobre refugiados.

O autor desse artigo, à época Oficial de Proteção (1994-1998) do Escritório do Encarregado de Missão do ACNUR em Brasília, teve o privilégio e a satisfação de redigir a primeira versão desse anteprojeto de lei. A inspiração veio das diretrizes do ACNUR – e.g. as referidas Pautas –, de seus próprios estudos e escritos<sup>181</sup>, e também da então vigente Lei nº 70/93, reguladora do Direito de Asilo em Portugal<sup>182</sup>. O anteprojeto, que o ACNUR encaminhou ao MRE e ao MJ, continha uma definição ampla de refugiado, inspirada na Declaração de Cartagena e, principalmente, na prática desenvolvida desde meados de 1993 no Brasil, quando da chegada dos refugiados angolanos e liberianos (*supra*).

O Itamaraty já manifestara seu apoio à definição ampliada de refugiado, como na ocasião da 42ª sessão do ExCom, realizada em agosto de 1991 em Genebra, oportunidade na qual seu representante asseverou que

[...] uma efetiva e ampla implementação da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados constitui a única maneira possível de se dar respaldo às ações do Alto Comissariado. Esta convicção levou os países latino-americanos a adotar a *Declaração de Cartagena*, que amplia a definição de refugiado e assegura melhor proteção às pessoas em questão. *Os dispositivos destes instrumentos regionais deveriam, a nosso entender, inspirar não somente legislações regionais e nacionais, como também as atividades do ACNUR. Há uma necessidade urgente de se adaptar a esse mundo em mudança e às novas realidades que requerem soluções mais flexíveis.*<sup>183</sup>

No ano seguinte, na 43ª sessão do ExCom, o representante do MRE afirmou que:

[o]s dispositivos relevantes da Declaração de Cartagena poderiam ser particularmente úteis para guiar nossa ação nesse campo [pessoas

181 V. *inter alia* J.H. Fischel de Andrade, "De la Determinación de la Condición de Refugiados", in J. Irigoien Barrene (Comp.), *Derecho de Refugiados en el Sur...*, *Ibid.*, pp. 70-80; J.H. Fischel de Andrade, "A Proteção Internacional dos Refugiados no Limiar do Século XXI", IX(25) *Travessia* – Revista do Migrante/Centro de Estudos Migratórios (SP), 1996, pp. 39-42; e J.H. Fischel de Andrade, "Direito dos Refugiados e Saúde Pública: uma discussão necessária na Agenda Nacional", 9 *Pensando o Brasil* (dez. 1994/fev. 1995), pp. 13-15.

182 V. [Portugal] *Diário da República*, nº 229/93, Série I-A, 29 set. 1993, pp. 5.448-5453. O art. 34 da Lei nº 9.474/97, a título de exemplo, foi inspirado na Lei nº 70/93, a ponto de quase reproduzir seu art. 6(2), que reza: "O pedido de asilo suspende, até decisão definitiva, qualquer processo de extradição do requerente que esteja pendente, quer se encontre na fase administrativa quer na fase judicial."

183 MRE, *Brazilian Delegation Statement*, 42ª Sessão do ExCom, Genebra, ago. 1991, p. 2; ênfase aditada [Arquivo do autor].

forçadas a deixar seus países devido a conflito armado ou qualquer outra causa resultante de violência generalizada ou desordem que possa, ou não, satisfazer os termos da Convenção de 1951 ou do seu Protocolo de 1967].<sup>184</sup>

Na 44ª sessão do ExCom, o representante do Itamaraty esclareceu que “[n]a América Latina a Declaração de Cartagena ampliou a definição de refugiado e permitiu soluções flexíveis e generosas para os solicitantes de refúgio”<sup>185</sup>. O MRE, portanto, apoiava publicamente uma definição ampla de refugiado, a ponto de o então chefe da DNU<sup>186</sup>, Paulo Roberto C. Tarrisse da Fontoura (1994-2003), afirmar que “tinha como bandeira a Declaração de Cartagena”<sup>187</sup>.

O MJ, por sua vez, posicionou-se de forma conservadora e defendeu a supressão, no anteprojeto de lei, da definição inspirada na Declaração de Cartagena, considerando ser melhor tática limitar a redação do texto doméstico à simples internalização dos dispositivos da Convenção de 1951, evitando-se, portanto, submeter tema polêmico – como uma definição ampla do termo “refugiado”, que fora cunhada como resposta à realidade da América Central – ao Congresso Nacional, onde o projeto de lei poderia ter uma tramitação mais longa caso estivesse presente uma inovação.<sup>188</sup> O MJ estava em contato contínuo com o ACNUR, ao qual indicou que endossaria o anteprojeto enviado pelo ACNUR, com pequenas mudanças cosméticas e a supressão da definição ampla de refugiado.

O ACNUR, naturalmente, insistiu na manutenção, no texto do anteprojeto, da definição ampliada, para o que contou, igualmente, com o apoio da Igreja, que também se mobilizou para convencer o MJ<sup>189</sup>. (Paralelamente à análise que os dois ministérios efetuavam do anteprojeto do ACNUR, a Igreja, por intermédio do Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios [CSEM], realizava

184 MRE, *Statement by the Delegation of Brazil*, 43ª Sessão do ExCom, Genebra, 6 out. 1992, p. 2 [Arquivo do autor].

185 MRE, *Statement by the Brazilian Delegation*, 44ª Sessão do ExCom, Genebra, 6 out. 1993, para. 9 [Arquivo do autor].

186 Interessante notar que à época o tema dos refugiados, e da ação humanitária em geral, era – como continua sendo – da competência da DNU, e não do então recém-criado Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais, cujo primeiro chefe, José Augusto Lindgren Alves (1995-1996), não desejou ter todos os assuntos de direitos humanos sob sua alçada, tendo preferido limitar a área de atuação de seu Departamento à proteção dos direitos humanos no Brasil, devido a um “temor de um retrocesso do caminho democrático”; entrevista telefônica com J.A. Lindgren Alves (Sarajevo), 7 nov. 2013.

187 Entrevista telefônica com P.R.C. Tarrisse da Fontoura (Brasília), 6 nov. 2013.

188 Entrevistas telefônicas com Sandra Valle, Secretária de Justiça do MJ (1995-1999) (Brasília), 26 out. 2013 e com Luiz Paulo T.F. Barreto, Diretor do Departamento de Estrangeiros do MJ (1995-1999) (Brasília), 26 out. 2013.

189 Cf. CNBB, *Ofício*, ref. SG-nº 322/96, de Dom Raymundo Damasceno de Assis, Secretário Geral da CNBB, para Nelson A. Jobim, Ministro da Justiça, Brasília, 27 mar. 1996 [Arquivo do autor].

*lobby* com o intuito de inserir, no Programa Nacional de Direitos Humanos [PNDH], referência aos refugiados)<sup>190</sup>. Não obstante a argumentação apresentada pelo ACNUR e pela Igreja, no texto do projeto de lei, que fora enviado a 13 de maio de 1996 pelos ministros da Justiça e das Relações Exteriores ao Presidente da República, constava tão somente a definição de refugiado da Convenção de 1951<sup>191</sup>.

No dia seguinte, a 14 de maio de 1996, o PNDH era instituído, mediante o Decreto 1.904/96<sup>192</sup>, sendo que na parte referente a “Estrangeiros, Refugiados e Migrantes Brasileiros” um item adicional fora inserido: “Propor projeto de lei estabelecendo o estatuto dos refugiados”. Naquele mesmo dia, o Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, encaminhava ao Congresso Nacional, mediante a Mensagem nº 427/96, o “projeto de lei que ‘Define mecanismos para a implementação do estatuto dos Refugiados de 1951 e determina outras providências’”<sup>193</sup>. Mesmo que satisfeita pelo envio do projeto de lei no marco do PNDH, a equipe do ACNUR ficara muito decepcionada com a supressão da referência à definição ampla de refugiado, mas logo se recompôs e preparou conjuntamente com a Igreja uma estratégia para reinseri-la quando da discussão no Congresso Nacional<sup>194</sup>.

Na Câmara dos Deputados, o projeto de lei sobre os refugiados recebeu, inicialmente, o número 1.936/96. Ao tramitar na Comissão de Direitos Humanos, seu relator, Deputado Flávio Arns, apresentou 10 sugestões de emendas, sendo a primeira delas relativa à inserção de um item III no artigo 1º do Projeto de Lei, a saber, que como refugiado fosse também reconhecido todo indivíduo que “devido à agressão externa, guerra civil, ou violação massiva de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de origem para buscar refúgio em outro país”<sup>195</sup>. No âmbito da Comissão de Relações Exteriores e

190 Cf. CSEM, *Ofício*, ref. CSEM-DDC 078/96, de Rosita Milesi, Assessora da CNBB, para Nelson A. Jobim, Ministro da Justiça, Brasília, 2 abr. 1996 [Arquivo do autor].

191 Cf. MJ/MRE, *Exposição de Motivos*, nº 231-C/MJ, dos Ministros de Estados da Justiça e a.i. das Relações Exteriores para o Presidente da República, Brasília, 13 maio 1996, in *Diário da Câmara dos Deputados*, 8 jun. 1996, pp. 16.340-16.342.

192 *DOU*, 14 maio 1996, Seção I, pp. 8.237-8.246.

193 *Ibid.*, pp. 8.246.

194 Cf., para o aporte da sociedade civil no processo legislativo da lei 9.474/97, Irmã R. Milesi & W.C. de Andrade, “Atores e Ações por uma Lei de Refugiados no Brasil”, in L.P.T.F. Barreto (org.), *Refúgio no Brasil...*, *Op. cit.*, pp. 32-44. V. também, J.H. Fischel de Andrade, “O Brasil e a Proteção de Refugiados: a discussão tem início no Congresso Nacional”, 16 *Pensando o Brasil* (set./nov. 1996), pp. 7-12 e J.H. Fischel de Andrade, “La situación de los refugiados en Brasil”, 95 (I) *Refugiados* (1997), pp. vi e vii [Especial España-América].

195 Cf. CD, *Relatório e Sugestões*, Deputado Flávio Arns, 6 ago. 1996, p. 2 [Arquivo do autor] e “Congresso vota lei do refugiado”, *Jornal de Brasília*, Brasília, 2 set. 1996, p. 4. Não obstante terem sido várias as emendas propostas e adotadas no Congresso Nacional, o presente artigo se

de Defesa Nacional, o relator, Deputado Rommel Feijó, exarou, em março de 1997, parecer pela rejeição da sugestão do Deputado Flávio Arns<sup>196</sup>. Ato contínuo, no marco da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, o relator, Deputado Aloysio Nunes Ferreira, propunha emenda ao artigo 1º do Projeto de Lei, no sentido de acrescentar-lhe o inciso III do seguinte teor: “devido a (*sic*) grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”, que foi aprovada a 20 de março de 1997<sup>197</sup>.

Poucas semanas depois, a 5 de maio, Dom Raymundo Damasceno de Assis, Secretário-Geral da CNBB enviou ofício ao Vice-Presidente da República, Marco Maciel, solicitando seu apoio para que o projeto de lei sobre os refugiados tramitasse em regime de “urgência urgentíssima”<sup>198</sup>, tema que foi discutido entre eles em reunião tida naquele mesmo mês de maio, da qual também participaram a Irmã Rosita Milesi e, pelo ACNUR, seu Oficial de Programa, José Samaniego, e o autor desse artigo. Finalmente, a 8 de julho, o Requerimento nº 477/97 solicitava urgência na tramitação do projeto de lei<sup>199</sup>, a 10 de julho tinha lugar sessão deliberativa extraordinária, na qual foram apresentados os pareceres do Senador José Fogaça, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, e do Senador Romeu Tuma, da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional<sup>200</sup>, e a 15 de julho de 1997 aprovava-se no plenário do Senado Federal o projeto de lei sobre refugiados<sup>201</sup>, após o que deu-se seu envio à presidência da República para a sanção presidencial<sup>202</sup>.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da proteção de refugiados de 1951 a 1997 no Brasil enseja a identificação de quatro fases bem definidas e com características diferenciadas entre si. A primeira, de 1951 a 1976, foi marcada, inicialmente, pelo reassentamento de europeus durante a década de 1950, mera continuação da política do período pós-guerra, no marco da OIR, e guiada mais por considerações migratórias que propriamente humanitárias. Como o Brasil ainda não era Estado

---

limita, por uma questão de espaço editorial e dada sua importância, tão-só àquelas referentes à definição de refugiado.

196 Cf. CD, *Diário da Câmara dos Deputados*, 21 mar. 1997, p. 7.656.

197 Cf. *Ibid.*, pp. 7.658, 7.667 e 7.671.

198 Cf. R. Milesi & W.C. de Andrade, “Atores e Ações por uma Lei...”, *Op. cit.*, p. 43.

199 Senado Federal, *Diário do Senado Federal*, 9 jul. 1997, pp. 13.379 e 13.380.

200 *Ibid.*, 11 jul. 1997, pp. 13.759-13.764.

201 *Ibid.*, 16 jul. 1997, pp. 14.210.

202 Cf. J.H. Fischel de Andrade, “A lei brasileira de proteção a refugiados”, *Correio Braziliense* (Suplemento Direito & Justiça), Brasília, 29 set. 1997, p. 1.

Parte da Convenção de 1951, os refugiados que foram reassentados obtinham, ao ingressar no território nacional, um visto de “residência” e posteriormente de “permanência”, com base na legislação de imigração. O comprometimento do Brasil, em 1960, com a Convenção de 1951, resultado em parte das atividades levadas a cabo pelo ACNUR durante o AMR, não teve impacto significativo no recebimento de refugiados, posto que a opção pela reserva geográfica, que limitava a proteção a refugiados europeus, e a imposição de reservas aos artigos 15 e 17 em nada facilitavam a proteção dos refugiados. O comprometimento, em 1972, com o Protocolo de 1967, que proporcionou o levantamento da limitação temporal, não teve impacto significativo na dinâmica de proteção a refugiados no Brasil, a qual se viu ainda prejudicada pela equivocada manutenção, no plano doméstico, da limitação à implementação dos artigos 15 e 17, parágrafos 1º e 3º, da Convenção de 1951.

A segunda fase, que se estendeu de 1977 a 1984, foi marcada, em um primeiro momento, pela chegada de refugiados sul-americanos que, por não poder gozar do estatuto de refugiado, devido à reserva geográfica, foram reassentados após contatarem o ACNUR, que, apesar de não ter sua presença oficialmente reconhecida pelas autoridades nacionais, exercia seu mandato de forma humanitária, apolítica e pragmática. O auxílio prestado no reassentamento de milhares de argentinos, uruguaios e chilenos, e na busca de soluções para pequenos grupos de refugiados de outras nacionalidades – como vietnamitas e cubanos que chegaram em 1979 e 1981 – foi apreciado pelas autoridades nacionais, que, numa época que já se caracterizava pela abertura política, se decidiram, em 1982, a favor da instalação de um escritório do ACNUR e, em 1984, passaram a estudar solicitações especiais do ACNUR com vista a legalizar a permanência de alguns refugiados sul-americanos que, não obstante a intervenção do ACNUR, vieram a gozar de condição jurídica diversa da de refugiado, posto que ainda vigia a reserva geográfica.

Entre 1985 e 1992 teve lugar uma terceira fase, que se beneficiou do início do processo de redemocratização do País. Após indicações prematuras por parte do MJ, naquele mesmo ano de 1985, de que o Brasil se tornaria um “refúgio para os exilados políticos”, em 1986 refugiados iranianos foram reassentados no Brasil e, no início de 1987, o MRE informou ao ACNUR da decisão do Governo de retirar a reserva geográfica. Em 1988 o ACNUR lograva, após articulações na Constituinte, a inserção de dispositivo na nova Constituição Federal que faz referência expressa à concessão de asilo como princípio que rege as relações internacionais do Brasil. Em seguida levantava-se, em 1989, a reserva geográfica e, em 1990, encontrava-se o Brasil comprometido, na sua

inteireza, com a Convenção de 1951. Uma tentativa frustrada de regulamentar determinados aspectos da situação dos refugiados, em 1991, mediante uma Portaria Interministerial e uma Instrução de Serviço da Polícia Federal, sinalizava o desejo das autoridades em avançar determinados aspectos da proteção de refugiados. Contudo, o Brasil ainda não assumia, na sua plenitude, as responsabilidades com as quais havia se comprometido, posto que se limitava a autorizar aos refugiados sua permanência no território nacional, cabendo ao ACNUR as atividades de determinação da condição de refugiado – i.e. sua elegibilidade ao respectivo estatuto –, assim como sua documentação e o provimento de apoio técnico (e.g. psicológico, assistência social e inserção laboral) e da assistência financeira necessários. Se a *norma* jurídica resulta da aplicação de *valores* a *fatos*, estes faltavam para o avanço normativo: em fins de 1992, havia no Brasil pouco mais de três centenas de refugiados (*fato*), quantidade que não justificava, na avaliação do Governo (*valor*), que tinha outras prioridades, o empenho necessário para se legislar sobre o tema (*norma*).

Na quarta e última fase, de 1993 a 1997, estiveram presentes os dois componentes – fatos e valores – que até então faltaram para a adoção de uma lei sobre refugiados. Do ponto de vista factual, houve o crescimento exponencial da população de refugiados no Brasil. Estes ensejaram tanto uma solução criativa – a utilização, a partir de 1993, de uma definição ampla de refugiado, inspirada na Declaração de Cartagena, para proteger as pessoas que não satisfaziam a definição de refugiado da Convenção de 1951, com a qual o Brasil estava juridicamente comprometido –, quanto um maior envolvimento das autoridades a nível nacional, regional e local. Quanto ao componente valorativo, a partir de 1995 ocorreu uma feliz convergência de vários atores com interesses complementares, a qual ensejou a abertura necessária para se avançar rumo a uma legislação sobre a proteção de refugiados. A adoção do PNDH e a atenção especial que os principais interlocutores do ACNUR, como o MRE e o MJ, passavam a dar ao tema dos “direitos humanos” ensejou ao ACNUR a inserção da questão dos refugiados, de forma proativa e pragmática, na agenda política. O pedido do MJ e do MRE, formulado em 1995, para que o ACNUR apresentasse um anteprojeto de lei sobre os refugiados, deve ser visto como resultado da confluência do *fato*, que representava a chegada de quase 2.000 refugiados que necessitavam de proteção internacional, com o *valor* que passou a prevalecer à época, norteado pela “agenda de direitos humanos”, por considerações humanitárias e, finalmente, pela determinação das autoridades de assumir as responsabilidades resultantes do comprometimento com a Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967. Para se chegar à *norma* jurídica, como resultado da aplica-

ção do *valor ao fato*, a estratégia do ACNUR contou, na sua implementação, com a intervenção de vários atores do Executivo, do Legislativo e da sociedade civil, assim como com o apoio fundamental, constante e incansável da Igreja, parceiro que abriu portas, estabeleceu contatos e sem o qual, pouco provavelmente, uma lei sobre refugiados teria sido promulgada em meados de 1997.





## O QUE SIGNIFICA RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO?

*Gabriel Gualano de Godoy*

Os trabalhos acadêmicos conduzidos no Brasil sobre proteção internacional a refugiados têm em grande medida como eixo estrutural e foco de análise o conceito legal de refugiado, sua ampliação e devida aplicação pelo ordenamento jurídico interno.

Juristas têm se esforçado para consolidar o campo do Direito dos Refugiados como aquele que articula quebra da devida proteção estatal ao cidadão com a emergência de um medo de perseguição. Nessa situação, há legitimidade da demanda de proteção internacional do sujeito perante um Estado estrangeiro, que deverá instaurar um procedimento de determinação da condição de refugiado para responder a essa petição. Nesse sentido, refugiado é o sujeito que teme ser perseguido no seu Estado de origem e assim pode pedir proteção a outro país, que deverá estabelecer um mecanismo de reconhecimento desse *status*.

A abordagem jurídica sobre a questão tem influenciado cada vez mais os discursos e as práticas de grande parte dos países, atores políticos, bem como dos próprios migrantes e refugiados. Por isso parece relevante recuperar os aportes da filosofia para problematizar a resposta jurídica e o procedimento de solicitação de refúgio como campo de análise. A questão proposta é a seguinte: o que significa reconhecimento da condição de refugiado? Para encaminhar uma resposta busco pensar a partir de um olhar sobre o encontro e o processo de reconhecimento que se desencadeia quando um sujeito que teme fuge para outro país e pede refúgio a uma autoridade estrangeira.

Tudo começa com a situação concreta do encontro do solicitante de refúgio com a autoridade migratória designada para ouvir e registrar seu relato. No procedimento brasileiro, agentes da polícia federal e oficiais de elegibilidade do Comitê Nacional para Refugiados do Ministério da Justiça (Conare) têm a função de escutar as narrativas e conduzir uma entrevista que delimite se aquele estrangeiro seria um migrante voluntário, ou um migrante forçado; ou seja, se foram preenchidos, ou não, os requisitos para o processo de *refugee status determination*, seguindo os princípios da Convenção de Genebra de 1951 sobre o *Status* de Refugiado. Interessante notar que o artigo primeiro da lei

brasileira de proteção aos refugiados, Lei federal nº 9.474/1997, oferece uma redação diferente da Convenção da ONU, ao propor o procedimento de determinação do *status* de refugiado como uma questão de reconhecimento:

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

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

Vale registrar que existe um direito subjetivo de pedir refúgio e de ser reconhecido como refugiado pelo Estado, portanto de beneficiar-se do asilo em sentido amplo. Nessa linha, defendo que a Convenção das Nações Unidas de 1951 sobre o *status* de Refugiado foi recepcionada como norma de direito fundamental por força da abertura constitucional prevista no artigo 5º, §2º, da Constituição da República de 1988.

Contudo, argumento que não basta apenas invocar a proteção dos direitos humanos, aplicar bem o regime do Direito Internacional dos Refugiados, nem somente expandi-lo para acolher o direito à hospitalidade em nível interno. É preciso pesquisar o fundamento dos seus fundamentos para uma reflexão crítica sobre a prática de determinação da condição de refugiado como ela acontece no país.

A determinação do *status* de refugiado integra um procedimento jurídico centrado no encontro, em sujeitos que se encontram diante da questão do reconhecimento. Somente uma análise mais profunda sobre esse encontro pode permitir uma releitura sobre as condições de possibilidade de aplicação do artigo 1º da Lei nº 9.474/1997. Tal artigo estabelece claramente as hipóteses de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil. A literatura especializada tem se dedicado a interpretar detalhadamente cada uma dessas hipóteses, bem como ao estudo do procedimento administrativo de determinação da condição de refugiado. Em um breve percurso teórico, proponho uma reflexão sobre o próprio reconhecimento no momento do encontro. O encontro é a situação em que o problema do reconhecimento vem à luz. Trata-se de pensar o reconhecimento em duas vias, pois o encontro demanda engajamento dos dois sujeitos, do solicitante de refúgio e do oficial de elegibilidade que o entrevista. Mais que corrigir as respostas jurídicas positivas ou negativas em relação aos pedidos de refúgio, é preciso perceber que o que se decide nesse encontro diádico é também o critério de “reconhecibilidade”, ou seja, quem pode pertencer, quem pode ser sujeito, qual forma de vida é digna de proteção e em que termos. Ademais, a resposta institucional será um reflexo dessa compreensão.

Quando um sujeito narra sua história, encontra-se, desde logo, imbricado em uma trama que lhe excede. Dessa forma, não é possível separar totalmente esse “eu” que faz um relato de si das condições sociais do seu surgimento. Falar sobre si é, simultaneamente, refletir e teorizar sobre o outro, a quem se dirige o relato.

No encontro entre um solicitante de refúgio e o entrevistador do Conare, o estrangeiro faz um relato de si perante uma autoridade investida de um poder delegado por um sistema de justiça. O temor de perseguição que marca o refugiado faz com que ele procure reconstruir suas ações e os fatos que o empurraram para o exílio. Nesse momento, o sujeito vincula-se a um campo de normatividade, pois o outro só é outro para si em um quadro de referência em que sua exterioridade possa ser percebida. Nas palavras de Judith Butler:

“Como devo tratar-te?” Se o “eu” e o “tu” devem existir previamente, e se é necessário um quadro normativo para esse surgimento e encontro, então a função das normas não é só direcionar minha conduta, mas também condicionar o possível surgimento de um encontro entre mim mesmo e o outro.<sup>1</sup>

O momento do encontro com o estrangeiro coloca a questão do reconhecimento. No encontro com o outro há um conjunto de normas que governam o processo de reconhecibilidade, e essas normas provocam certa despossessão. O encontro com o outro causa invariavelmente uma mudança sem volta. Insistir na força de descentramento do conceito de reconhecimento significa reconhecer algo que não pode ser apreendido na forma de intenções e necessidades. O outro não é só aquele que me constitui, mas é também aquele que me desampara e me despossui. Despossessão pois existe algo fundamentalmente meu que está em outro sob o qual eu não tenho controle e nem garantia de cooperação:

[...] no momento em que percebo que os termos pelos quais confiro reconhecimento não são só meus, que não fui eu quem os criou ou os arquitetou sozinha, sou, por assim dizer, despossuída pela linguagem que ofereço. Em certo sentido, submeto-me a uma norma de reconhecimento quando te ofereço reconhecimento, ou seja, o ‘eu’ não oferece reconhecimento por conta própria.<sup>2</sup>

Isso significa que o reconhecimento não poderia ser dado de maneira unilateral, pois existe uma reciprocidade implícita. Ao reconhecer, o sujeito é virtualmente reconhecido, e a forma oferecida de reconhecimento será potencialmente retribuída<sup>3</sup>.

1 BUTLER, Judith. *Relatar a si mesmo: crítica da violência ética*. Trad. Rogério Bettoni. Autêntica: São Paulo, 2015, p. 38.

2 Idem, p. 38.

3 Idem, p. 40.

Nessa dinâmica, o outro está sempre fora, assimilando as características exteriores às características internas de si mesmo. Em contrapartida, esse si mesmo se encontra fora do eu, e permanece assim, para sempre externo. Isso significa que sou sempre um outro para mim mesmo. Mas mais que isso, no momento do encontro com o outro, entra em cena a questão do reconhecimento, um processo de despossessão, de descentramento do sujeito e potencialmente de transformação subjetiva:

[...] sou invariavelmente transformada pelos encontros que vivencio; o reconhecimento se torna processo pelo qual eu me torno outro diferente do que fui e assim deixo de ser capaz de retornar ao que eu era. Desse modo, há uma perda constitutiva no processo de reconhecimento, uma vez que o ‘eu’ é transformado pelo ato do reconhecimento. Nem todo seu passado é apreendido e conhecido no ato do reconhecimento; o ato altera a organização do passado e seu significado ao mesmo tempo que transforma o presente de quem é reconhecido.<sup>4</sup>

O momento do encontro com o outro provoca uma transformação de si mesmo, sem volta. “Em vão, pergunto ‘Quem és?’, e depois mais sobriamente ‘O que me tornei aqui?’”<sup>5</sup>. Esse *self* não consegue se contentar dentro de si, já que a única forma de se conhecer é pela mediação do que ocorre “do lado de fora”, por operação de uma norma que não criou:

A perspectiva que tanto me condiciona como me desorienta, partindo da mera possibilidade de minha própria perspectiva, não é redutível à perspectiva do outro, pois esta também governa a possibilidade de eu reconhecer o outro e do outro me reconhecer. Não somos simples díades independentes, uma vez que nossa troca é mediada pela linguagem, pelas convenções, pela sedimentação das normas que são de caráter social e que excedem a perspectiva daqueles envolvidos na troca.<sup>6</sup>

É essa impropriedade do encontro que serve de quadro referencial do reconhecimento da condição de refugiado. Não cabe apenas ao oficial de elegibilidade conhecer ou reconhecer o refugiado naquilo que tem de especial. No momento do encontro, esse reconhecimento se baseará em critérios externos, em um quadro referencial de julgamento que permitirá a leitura do rosto, que, por sua vez, só é possível se esse rosto entrar em um quadro visual que condiciona sua legibilidade, ou seja, se refletir a identidade de um refugiado convencional:

4 BUTLER, Judith. *Relatar a si mesmo: crítica da violência ética*. Trad. Rogério Bettoni. Autêntica: São Paulo, 2015, p. 41.

5 *Ibid.*, p. 76.

6 *Ibid.*, p. 42.

A possibilidade de uma resposta ética ao rosto, portanto, requer a normatividade do campo visual: já existe não só um quadro epistemológico dentro do qual o rosto aparece, mas também uma operação de poder, uma vez que somente em virtude de certos tipos de disposições antropológicas e quadros culturais determinado rosto parecerá ser um rosto humano para qualquer um de nós. Há uma linguagem que enquadra o encontro, e embutido nessa linguagem está um conjunto de normas referentes ao que constituirá e não constituirá a reconhecibilidade.<sup>7</sup>

Apesar de o Direito dos Refugiados insistir nas normas de reconhecimento disponíveis a um oficial de elegibilidade para a construção da inteligibilidade do corpo fora de lugar, o contato do encontro funciona como uma interpelação na qual o que está em jogo é saber com quem se está falando:

É impossível fazer um relato de si mesmo fora da estrutura de interpelação, mesmo que o interpelado continue implícito e sem nome, anônimo, indefinido. A interpelação é o que define o relato que se faz de si mesmo, e este só se completa quando é efetivamente extraído e expropriado do domínio daquilo que é meu. É somente na despossessão que posso fazer e faço qualquer relato de mim mesma.<sup>8</sup>

Ao contar sua história, o sujeito o faz dentro de uma estrutura narrativa, mas essa será interrompida também pelo que não é seu, dando lugar à perspectiva e à temporalidade de um conjunto de normas. Não é possível que o “si” conte sobre o seu próprio surgimento sem falar sobre coisas que não poderia ter presenciado, que lhe são anteriores. Na verdade, a narração ainda é possível, mas recorrerá a uma dimensão ficcional. Há sempre uma parte da exposição que não pode ser narrada<sup>9</sup>.

Afirmar o que é contingente e incoerente em nós determina a seleção de outros que podem ou não espelhar nossas características. Butler propõe uma leitura da cena do reconhecimento que admite a existência de uma parcela opa-

7 BUTLER, Judith. *Relatar a si mesmo: crítica da violência ética*. Trad. Rogério Bettoni. Autêntica: São Paulo, 2015, p. 43-44.

8 Ibid., p. 51.

9 “Há (1) uma *exposição* que não pode ser colocada em forma narrativa e estabelece minha singularidade, e há (2) *relações primárias*, irrecuperáveis, que formam impressões duradouras e recorrentes na minha história de vida, e por isso (3) uma história que estabelece minha *opacidade parcial* para comigo mesma. Por fim, há (4) *normas* que facilitam meu ato de contar sobre mim mesma, mas que não crio e fazem de mim substituível no momento exato em que busco estabelecer a história da minha singularidade. Essa despossessão na linguagem é intensificada pelo fato de que dou um relato de mim mesma para alguém, tanto que a estrutura narrativa desse ato de relatar é suplantada pela (5) *estrutura de interpelação* na qual ele acontece.” BUTLER, Judith. *Relatar a si mesmo: crítica da violência ética*. Trad. Rogério Bettoni. Autêntica: São Paulo, 2015, p. 54-55.

ca do *self*. Isso condiciona o reconhecimento que um sujeito é capaz de conferir aos outros, mas permite uma ética baseada nessa cegueira comum:

O reconhecimento de que não somos, em cada ocasião, os mesmos que nos apresentamos no discurso, poderia implicar, por sua vez, certa paciência com os outros que suspenderia a exigência de que fossem idênticos a todo momento. Para mim, suspender a exigência da identidade pessoal, ou, mais especificamente da coerência completa, parece contrariar certa violência ética, que exige que manifestemos e sustentemos nossa identidade pessoal o tempo todo e requer que os outros façam o mesmo.<sup>10</sup>

Desse fracasso poderia surgir um novo sentido da ética do encontro que viria do reconhecimento dos limites do próprio reconhecimento. “Conhecer os limites do reconhecimento é conhecer inclusive esse fato de maneira limitada: como resultado, é experimentar os próprios limites do saber”<sup>11</sup>. Há sempre esse limite do que se pode narrar em um pedido de refúgio e do que se pode saber sobre o refugiado. A resposta à pergunta “Quem és?” nunca é final, e não podemos jamais esperar que essa seja satisfatória. Deixar a pergunta em aberto é deixar o outro viver, já que a vida “[...] deve ser entendida exatamente como aquilo que excede qualquer relato que dela possamos dar”<sup>12</sup>. Se há, então, um desejo de reconhecimento, esse deverá se manter como tal, pois o reconhecimento como projeto ético precisa encarar o desejo como insatisfazível. Falar no ser do sujeito a partir do desejo é falar em uma entidade relacional, em uma perspectiva de alteridade, radicalizando a experiência da negatividade presente no conceito de desejo e indo na contramão da desqualificação dessa mesma negatividade.

Julgar as pessoas por quem elas são estabelece uma distância entre o julgador e o julgado. Embora Butler admita que os juízos sejam necessários para a vida de maneira geral, ela destaca que nem todas as relações éticas seriam redutíveis ao juízo. O juízo não esgota a ética e não pode ser considerado uma teoria do reconhecimento, pois é possível julgar o outro sem reconhecê-lo. No caso do procedimento de determinação da condição de refugiado, a decisão sobre o *status* de refugiado não necessariamente implica reconhecimento do sujeito refugiado.

Havendo ou não reconhecimento, no momento do encontro há uma relação instaurada entre refugiado e entrevistador. Esquecer isso é perder a chance

10 BUTLER, Judith. *Relatar a si mesmo: crítica da violência ética*. Trad. Rogério Bettoni. Autêntica: São Paulo, 2015, p. 60.

11 *Ibid.*, 2015, p. 60-61.

12 *Ibid.*, p. 61.

de ser interpelado por quem são essas pessoas e pelas escolhas que elas fizeram. Também o próprio ato de julgar o outro é um modo de interpelação. “Logo se existe alguma ética na interpelação, e se o juízo, incluindo o juízo legal, é uma forma de interpelação, então o valor ético do juízo será condicionado pela forma de interpelação que assume”<sup>13</sup>.

O juízo no procedimento de reconhecimento da condição de refugiado pode permitir de certo modo que conheçamos a nós mesmos. Uma decisão negativa do pedido de refúgio, por exemplo, pode significar mais que a delimitação de uma distância ontológica entre quem julga e quem é jugado; para além disso, o não reconhecimento pode estar ligado à rejeição de algum aspecto do si mesmo que foi depositado no outro.

A irreconhecibilidade de um refugiado acaba com a possibilidade do sujeito do encontro externar sua autorreflexão e experimentar reconhecimento social, dois elementos essenciais para uma ética do encontro. Por isso, o reconhecimento da condição de refugiado no momento do encontro deve servir para “sustentar e promover a vida”<sup>14</sup>. Instituições como o Conare confrontam-se com essa obrigação de sustentar a vida.

O relato de si do refugiado para o entrevistador do Conare acontece mediante uma interpelação no momento do encontro. O engajamento em uma tarefa de autorreflexão dirige-se também ao outro e elabora uma relação com esse outro na linguagem. De modo que a ética do encontro não se restringe à adequação do relato de si que oferece o refugiado à norma, mas também abrange o estabelecimento de uma relação com o oficial de elegibilidade, e se as duas partes efetivamente logram comunicar-se. A função da fala é então a de transferir informações ao mesmo tempo em que conduz um desejo e funciona como um instrumento retórico que procura agir sobre a própria interlocução. O encontro entre o solicitante de refúgio e o entrevistador do Conare é a estrutura desse relato, que tem lugar no procedimento administrativo de reconhecimento, em que a vida do refugiado deve ser traduzida de forma narrativa, com todas as dificuldades que isso implica. A narrativa não esgota a vida, pois a história que o “eu” conta é limitada por normas da própria narração de uma vida.

Ninguém sobrevive sem ser interpelado, ninguém consegue contar sua história sem ser iniciado na linguagem para depois encontrar o seu caminho nela. Quando crianças somos introduzidos nesse mundo, nesse ambiente comunicativo. E os padrões preestabelecidos aparecem como opacidade nos re-

13 BUTLER, Judith. *Relatar a si mesmo: crítica da violência ética*. Trad. Rogério Bettoni. Autêntica: São Paulo, p. 65.

14 *Ibid.*, 2015, p. 69.



latos que damos de nós mesmos, pois “[...] a estrutura de interpelação não é uma característica da narrativa, não é um dos seus muitos e variados atributos, mas sim uma interrupção na narrativa”<sup>15</sup>.

Exigir que um refugiado seja capaz de contar sua vida por meio de uma narração coerente e sem essas interrupções narrativas é exigir uma falsificação da vida, já que ela é repleta de indefinições que não se traduzem, mas aparecem na forma narrativa. Desse modo, exigir um tipo de relato totalmente coeso de um refugiado é em certa medida violento, e aceitar as interrupções é atentar, por outro lado, para uma perspectiva não violenta do encontro, para uma ética do encontro. “A impossibilidade de uma narrativa plena talvez implique que, desde o princípio, estamos eticamente implicados na vida dos outros.”<sup>16</sup>

A tentativa de um relato de si encadeia fatos, estabelece ligações causais entre os eventos e narra uma história. No entanto, esse esforço fracassa já que o “eu” que narra não pode narrar as condições que fizeram com que ele fosse constituído como “eu”. Assim, “eu também enceno o si mesmo que tento descrever; o ‘eu’ narrativo reconstitui-se a cada momento que é evocado na própria narrativa. Paradoxalmente, essa evocação é um ato performativo e não narrativo [...]”<sup>17</sup>. De fato, existe um limite no que o “eu” pode contar, e apesar desse “eu” parecer ser o que funda a narrativa, ele é, na verdade, seu momento mais infundado. Por isso o “eu” pode descobrir-se estranho para si mesmo em seus impulsos mais elementares<sup>18</sup>. “Quem deseja quando ‘eu’ desejo? Parece que no meu desejo há um outro, e essa étrangèreté perturba meu esforço de dar sentido a mim mesma como um ser limitado e separado.”<sup>19</sup> Outra história já acontece em mim mesmo quando tento relatar a mim mesmo. Conforme Butler: “Se os pensamentos e desejos dos outros entram em minha mente, então eu sou, ainda que de forma inconsciente, cercada pelo outro”<sup>20</sup>. Desde sempre, o outro transmite mensagens ao “eu” e incute seus pensamentos em mim de modo que este já não se distingue claramente de quem eu sou. Assim a desposseção no outro é anterior ao estabelecimento de um “eu”.

15 BUTLER, Judith. *Relatar a si mesmo: crítica da violência ética*. Trad. Rogério Bettoni. Autêntica: São Paulo, 2015, p. 85.

16 Ibid., p. 87.

17 Ibid., p. 89.

18 Ibid., p. 96.

19 Ibid., p. 98.

20 Ibid., p. 100.

No momento do encontro, “O outro representa a possibilidade de a história ser devolvida de uma nova forma, de os fragmentos serem ligados de alguma maneira, de alguma parte da opacidade ser iluminada”<sup>21</sup>. Este outro pode enxergar um fio narrativo, e também a prática da escuta encenaria uma relação receptiva com o si mesmo que o próprio *self* não consegue estabelecer consigo de forma transparente. O outro atesta a angústia e opacidade do “eu” ao mesmo tempo em que pode servir como motivo dessa angústia. Seja como for, o resultado do encontro no processo de reconhecimento da condição de refugiado vai gerar um relatório do oficial de elegibilidade. Esse documento é resultado de um ato do oficial de elegibilidade sobre o refugiado, uma atuação pelo outro, um efeito alocutário em virtude da linguagem fornecida pelo solicitante. Tal relatório, mais além de cristalizar uma narrativa a ser julgada pelo Conare, revela também uma ocasião linguística e social para a autotransformação<sup>22</sup>.

Butler defende que o significado de liberdade deve ser repensado considerando a nossa origem inenarrável, levando-se em conta a figura de um si mesmo que não é totalmente transparente: “[...] responsabilizar-se por si mesmo é reconhecer os limites de toda compreensão de si e estabelecer esses limites não só como condição do sujeito, mas também como precondition da comunidade humana[...] o limite da razão é o signo da nossa humanidade”<sup>23</sup>. Ao dar o meu relato, sei que ele é limitado, mas, mesmo assim, não consigo recuperar todas as razões que me atravessam. “Descubro que minha própria formação implica o outro em mim, que minha estranheza para comigo mesma é, paradoxalmente, a fonte da minha conexão ética com os outros.”<sup>24</sup>

Para além do autoconhecimento, mesmo o desconhecimento de si tem algum valor ético. Saber-se impressionável de alguma forma, saber-se entregue ao outro de maneiras que muitas vezes vão além do que posso prever são indicativos de que não se pode pensar na responsabilidade sozinho, isolado do outro. Nosso modo de falar e nosso modo de viver não são coisas separadas, e dar um relato de si é responder a um pedido do outro tentando estabelecer um vínculo. “Fazer um relato de si, portanto, é um tipo de exposição de si, uma exposição com o propósito de testar se o relato parece correto, se é compreensível”

21 BUTLER, Judith. *Relatar a si mesmo: crítica da violência ética*. Trad. Rogério Bettoni. Autêntica: São Paulo, 2015, p. 105.

22 *Ibid.*, p. 165.

23 *Ibid.*, p. 112.

24 *Ibid.*, p. 112.

vel pelo outro, que o ‘recebe’ por meio de um ou outro conjunto de normas.”<sup>25</sup> Nesse sentido, a relação do refugiado consigo é, no contexto de interpelação pelo oficial de elegibilidade, relação que é tornada pública e construída como manifestação social. No ato de narrar sua história, o refugiado, paradoxalmente, se despossui de seu eu e age em uma estrutura que desconhece. Desposseção que pode ser experimentada, em contrapartida, pelo oficial de elegibilidade. Agir e falar é se revelar, mas também é agir sobre os esquemas de inteligibilidade que determinam quem é o ser que fala. Para Butler:

[...] a ética requer que nos arrisquemos precisamente nos momentos de desconhecimento, quando aquilo que nos forma diverge do que está diante de nós, quando nossa disposição para nos desfazer em relação aos outros constitui nossa chance de nos tornarmos humanos. Sermos desfeitos pelo outro é uma necessidade primária, uma angústia, sem dúvida mas também uma oportunidade de sermos interpelados, reivindicados, vinculados ao que não somos, mas também de sermos movidos, impelidos a agir, interpelarmos a nós mesmos em outro lugar e, assim, abandonarmos o ‘eu’ autossuficiente como um tipo de posse. Se falamos e tentamos fazer um relato de nós mesmos a partir desse lugar, não seremos irresponsáveis, ou, se o formos, certamente seremos perdoados.<sup>26</sup>

Com a categoria de encontro, emerge uma outra maneira de pensar a hospitalidade. Se existem distintas hospitalidades, trata-se de propor a questão da hospitalidade de encontro. Não basta expandir os critérios de inclusão no modelo jurídico de hospitalidade, nem simplesmente apagar os requisitos de reconhecimento impostos pela lei para se oferecer hospitalidade pura, incondicional. A verdadeira questão está no próprio encontro. Trata-se de pensar a questão da forma de vida que merece hospitalidade, o que redireciona o foco para o tema do encontro e do reconhecimento do outro, do outro em si.

O percurso do processo de reconhecimento da condição de refugiado revela que o modo de relação com a estrangeiridade dentro de si condicionará a resposta ao encontro com o estrangeiro diante de si.

## BIBLIOGRAFIA

- AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer I: o poder soberano e a vida nua*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.  
 ARENDT, Hanna. *As origens do Totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

25 Ibid., p. 166.

26 BUTLER, Judith. *Relatar a si mesmo: crítica da violência ética*. Trad. Rogério Bettoni. Autêntica: São Paulo, 2015, p. 171.

- BENHABIB, Seyla. *The Right of Others: Aliens, Residents and Citizens*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- BUTLER, J. *Dispossession: the performative in the political*. Cambridge: Polity Press, 2013.
- BUTLER, Judith. *Relatar a si mesmo: crítica da violência ética*. Trad. Rogério Bettoni. Autêntica: São Paulo, 2015.
- BUTLER, Judith. *Precarious life: the powers of mourning and violence*. Londres: Verso, 2006.
- DERRIDA, Jacques. *Anne Dufourmantelle convida Jacques Derrida a falar da hospitalidade*. São Paulo: Escuta, 2003.
- KANT, Immanuel. *A paz perpétua*. São Paulo: Perspectiva, 2004.
- SAFATLE, Vladimir. *O circuito dos afetos. Corpos políticos, desamparo e o fim do indivíduo*. São Paulo: Cosac Naify, 2015.



**PARTE 2**  
**COMENTÁRIOS AOS ARTIGOS**  
**DA LEI 9.474/97**



# O CONCEITO DE PROTEÇÃO NO BRASIL: O ARTIGO 1 (1) DA LEI 9.474/97

*Wellington Pereira Carneiro*

## INTRODUÇÃO

O artigo 1 (1) da lei 9.474/97 representa o núcleo conceitual com o qual o Brasil como Estado realiza a proteção dos refugiados. Este artigo define quem será protegido no marco do ordenamento jurídico brasileiro a partir da definição tomada *ipsis literis* da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados. A proteção dos refugiados é um sistema complexo que inclui a recepção, registro, o procedimento de determinação de estatus, assistência e integração local e, os mecanismos de repatriação, naturalização, ou reassentamento. No entanto, um momento crucial da operação do sistema gira em torno ao reconhecimento da condição de refugiado em que o Estado receptor estabelece o vínculo jurídico e assume as obrigações internacionais para com a pessoa do refugiado, à qual confere sua proteção.

Consideramos apropriado para o presente artigo a metodologia interpretativa percorrendo cada expressão do conceito de refugiado, uma vez que cada uma delas encerra um significado doutrinário na construção do conceito de proteção internacional que se tornou, ao longo de décadas de vigência da convenção de 1951 e dos 15 anos da lei 9.474/97, um sistema complexo de alta indagação epistemológica na interação dinâmica entre história e direito.

### 1. O SIGNIFICADO DA EXPRESSÃO “SERÁ RECONHECIDO [...]”

Um elemento fundamental do estatuto de refugiado como tal, se expressa em seu caráter declaratório e não constitutivo. Ou seja, a pessoa se torna refugiada a partir do momento em que, na sua experiência real, preenche as condições da definição de refugiado como tal. Contudo, este momento ocorre necessariamente antes que seu estatuto de refugiado seja formalmente reconhecido por qualquer estado parte da convenção. Por conseguinte, o reconhecimento não possui o condão de atribuir-lhe a qualidade de refugiado, mas sim constatar essa qualidade. O estado receptor não confere o estatuto ele apenas o reconhece, não o torna refugiado, o reconhece porque ele já é um refugiado.



Uma das consequências legais deste fato é a não punibilidade por ingresso irregular no território, porque se aplica um tipo particular de “*estado de necessidade*” uma vez que se subentende que a pessoa devia salvar-se e, poderia não ter a possibilidade de observar os ritos legais do regime de fronteiras. Outra consequência, pode ser que, mesmo tendo sido negado por um estado, o solicitante poderá ser reconhecido pelo ACNUR no cumprimento de seu mandato a partir de seu estatuto, que lhe confere a possibilidade de reconhecimento sob mandato.

## 2. “[...] COMO REFUGIADO TODO INDIVÍDUO QUE:”

As origens da palavra refugiado remontam a tempos imemoriais, desde a Grécia antiga onde os templos eram invioláveis e permitiam uma espécie de “*refugio*”. Na modernidade se registra o uso da palavra francesa *refugié*, utilizada com o significado de “procurar abrigo, proteção”, com relação aos protestantes franceses conhecidos como Huguenotes que se deslocavam após a revogação do Edito de Nantes e dos massacres da trágica noite de São Bartolomeu. Em 1921 Fridtjof Nansen criou no marco da Liga das Nações um passaporte para permitir que os refugiados cruzassem as fronteiras nacionais<sup>1</sup>. Entre 1920 e 1935, os refugiados foram definidos de forma *ad hoc* a partir de grupos específicos que foram perseguidos em seu Estado de origem. Assim foram protegidos os Armênios e Assírio-Caudeus, vítimas de deportações em massa e genocídio na Turquia, durante o esfacelamento do Império Otomano em 1915-16, os russos após a revolução bolchevique e várias categorias de alemães após a ascensão do Nazismo em 1933<sup>2</sup>. A palavra refugiado se consolidou com a Convenção de 1951, adquirindo o significado que possui hoje no direito internacional e na lei brasileira. O artigo 1 inclui o que chamamos de clausulas de inclusão, ou seja, critérios pelos quais uma pessoa é incluída na definição e, portanto, reconhecida como refugiada.

## 3. “I – DEVIDO A FUNDADOS TEMORES DE PERSEGUIÇÃO [...]”

A expressão *fundados temores de perseguição*, encerram a universalidade do conceito de refugiado e substitui à fase anterior onde os refugiados eram definidos por categorias de forma *ad hoc*, como armênios, russos, etc. A definição se aplica então a qualquer pessoa que sofra perseguição por meio da combinação dos elementos subjetivos e objetivos da definição. O elemento subjetivo se

1 Hathaway, James C., *The Law of Refugee Status*, Toronto, Butterworth's 1st Ed. 1991, p. 3

2 *Ibid*, p. 4

baseia na percepção do solicitante de refúgio a partir do seu perfil pessoal e de suas experiências no país de origem que determinam este temor. Por outro lado, este temor deve ser fundado, baseado na realidade objetiva do país de origem, por não se tratar de um sentimento, mas de um instituto de direito, o temor fundado, a partir de circunstâncias reais no país de origem que possam afetar a vida, integridade pessoal ou liberdade da pessoa que busca refúgio e segurança em outro país. Por outro lado, não existe uma definição do termo “perseguição” porém é comumente aceito que se trata da possibilidade razoavelmente plausível de sofrer graves violações de seus direitos humanos fundamentais. É importante assinalar que o sistema internacional de proteção vigente do Brasil não é um sistema de proteção de vítimas, não é necessário ter sofrido violações para buscar refúgio, uma vez que a real possibilidade (fundado temor) é suficiente. Com certeza se houve violação com ainda mais razão o temor será fundado. Esta situação deve advir de seu perfil pessoal, como sua raça, nacionalidade, religião, grupo social ou opiniões políticas como veremos a seguir.

#### 4. “POR MOTIVOS DE RAÇA, [...]”

Ainda que a ciência tenha provado que o conceito de raça é totalmente vago e irreal do ponto de vista da biologia humana, o racismo ainda é um fenômeno social importante, que determina relações humanas e provoca violência. O racismo sempre existiu, mas ganhou contornos políticos na modernidade. As ideologias de superioridade racial se adequaram perfeitamente ao processo colonizador que refletia claramente desigualdades de poder tecnológico e econômico e, aparece comumente como o elemento ideológico no estabelecimento de relações sociais desiguais entre grupos humanos, refletindo diferenças e subordinações em termos de poder e relações econômicas. Através da história o racismo tentou estabelecer conceitos de inferioridade baseado em vários aspectos não essenciais da pessoa humana, como os costumes, a língua, a organização social, etc., tendo, no entanto, o fator “cor da pele” e os “traços fenotípicos”, merecido a maior atenção do pensamento racista<sup>3</sup>.

Em princípios do século XX a expansão neocolonial ganharam tintes científicos com os trabalhos dos teóricos racistas Joseph Arthur “Conde” de Gobineau, o alemão Richard Wagner e o britânico Houston Stewart Chamberlain assim como Johan Gottlieb Fichte (1807) onde a ideia de nação se liga fundamentalmente à raça, e não ao povo como nas teorias clássicas libe-

3 BOBBIO, Norberto, MATEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco, *Dicionário de Política*, Editora Universidade de Brasília, 12th edition, 1999, vol. II, p. 800.

rais. Estes teóricos consolidam a teoria da superioridade branca e possuem em comum a repulsa à miscigenação, considerada como contaminação por raças inferiores. Contudo o racismo se expandiu tendo sido incorporado aos povos coloniais, exacerbando diferenças tribais e étnicas. Portanto, no critério racial a identidade do grupo vitimado, não depende de seu grau de auto-identificação ou coesão social, mas sim, depende da percepção do agente perseguidor. O CONARE, por exemplo, em análises de casos relativas ao conflito colombiano, reconheceu que os povos indígenas e afrocolombianos constituíam grupos especialmente vitimados e passíveis de proteção.

## 5. [...] *RELIGIÃO*, [...]

O conceito de liberdade religiosa como direito fundamental é bastante antigo e foi incluído já na Declaração Universal de 1948. Pedidos de refúgio apresentados ao Brasil com base na religião se referem sobretudo a minorias religiosas, ou outras formas de interpretar a religiosidade. O critério inclui manifestações várias como a religião na qualidade de crença, como identidade ou como um modo de vida. Igualmente pode incluir a recusa de observar preceitos religiosos, dissidências religiosas, conversão à outra religião ou a não crença como opção de relacionamento com a religião majoritária do país. O CONARE reconheceu a conversão do Islã ao Cristianismo, como fundamento de reconhecimento da condição de refugiado em um caso relacionado ao Egito (E.M). Posteriormente o crescimento do sectarismo religioso neste país demonstra que o CONARE analisou de forma apropriada, uma vez que a tendência a intolerância só fez por crescer nos anos seguintes. A religião pode também ser interpretada como um elemento identitário, no sentido de pertencimento à uma comunidade, mais que um tema teológico. Igualmente os modos de vida, baseados em opções religiosas podem gerar intolerância como hábitos alimentares ou o uso de determinada indumentária<sup>4</sup>.

## 6. [...] *NACIONALIDADE*, [...]

A consolidação dos estados modernos implicou na construção de identidades nacionais nos quais muitos mitos de nação ganharam proeminência na solidificação dos vínculos e na lealdade comunitária ao poder institucionaliza-

4 UNHCR, Guidelines on International Protection: Religion-Based Refugee Claims Under Article 1a(2) Of The 1951 Convention And/Or The 1967 Protocol Relating To The Status Of Refugees.

do. O nacionalismo apareceu como um elemento intencional ideológico para assegurar a coesão entre o povo e o estado<sup>5</sup>.

As nações são coletividades imaginadas segundo autores já clássicos como Ernst Gellner e Benedict Anderson<sup>6</sup>. Outros veem a nacionalidade como uma forma de linguagem política unificada<sup>7</sup>. Neste sentido as identidades nacionais foram constituídas em base às características comuns da população dominante, ou das elites reivindicando vínculos históricos de ancestralidade compartilhada e cultura vernacular<sup>8</sup>. O termo “nacionalidade” aparece frequentemente relacionado à minorias, étnicas ou linguísticas, convivendo dentro de um mesmo estado nacional. Portanto, não raro a possibilidade de aceitação social e mobilidade passam pela identificação com essa simbologia da linguagem unificadora do território e da comunidade<sup>9</sup>. O estranhamento de minorias nacionais pode institucionalizar-se, num regime de exclusão, ou apatridia e, por vezes, perseguição. A situação de comunidades imigrantes de longa data, com a consolidação de nacionalidades específicas pode redundar em perseguição ou no infame fenômeno da “limpesa étnica” como ocorreu na antiga Iugoslavia. Em 2009 o CONARE reconheceu vários refugiados de um grupo de solicitantes butaneses de origem nepalesa que, após viverem no Butão por mais de um século, terminaram expulsos e privados de sua cidadania.

## 7. [...] GRUPO SOCIAL, [...]

O termo “grupo social” encerra uma variedade de possibilidades interpretativas e, em geral, significa um grupo de pessoas que compartilham uma origem, modo de vida ou condição social similar<sup>10</sup>. Na técnica da interpretação do estatuto de refugiado, o grupo social pode ser interpretado por características imutáveis como o gênero, ou uma origem comum como uma casta, clã ou descendência ancestral, ou também por características mutáveis como a classe social, profissão ou outra posição determinada nas relações sociais. A história esta repleta destes casos onde nos regimes revolucionários uma determinada classe social foi demonizada e perseguida. Igualmente em socieda-

5 Bobbio, Matteucci e Pasquino, *Dicionário de Política*, Editora Unb, 1998, Pg 1061

6 ANDERSON, Benedict, *Imagined Communities, Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Verso revised Edition 2006.

7 MARTINS, Estevão Chaves de Resende, *Cultura e Poder*, Ed. Saraiva/IBRI, 2ª ed. 2007

8 SMITH, Anthony D., *Myths and Memories of the Nation*. Oxford University Press, 1999

9 GROSS, Feliks, *Citizenship and Ethnicity*, Greenwood Press, Westpoint, Connecticut, London, 1999.

10 UNHCR, Guidelines on International Protection: “Membership of a particular social group” within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 2002.

des gregárias com códigos de honra marcantes famílias rivais se massacraram por décadas<sup>11</sup>. No entanto, o grupo social pode ser também definido pelas circunstâncias. Num interessante caso referente a Palestina o CONARE definiu como grupo social os “jovens do sexo masculino” uma vez que eram percebidos como possíveis militantes, e assediados ininterruptamente, ou seja, o conceito é flexível e oferece ampliadas possibilidades de proteção em distintos contextos. Mais uma vez a percepção do agente perseguidor é o fator determinante do desdobramento do conceito. Contudo, a maior e mais frequente vantagem do conceito de “grupo social” se refere à análise das solicitações baseadas na perseguição por motivos de gênero. Ao tempo da convenção o enfoque de gênero era praticamente marginal e, os primeiros debates gerais sobre direitos humanos e gênero se deram nos anos setenta com a Conferência do México sobre os direitos das mulheres. O conceito de “grupo social” permitiu o desenvolvimento de um enfoque de gênero no conceito de refugiado. Com efeito, gênero é deferente de sexo e deriva da percepção social de papéis na sociedade e, portanto, estratifica as pessoas em grupos sociais definidos como homens, mulheres, crianças ou homossexuais. As solicitações baseadas em perseguição por motivo de gênero podem referir-se a casos de violência sexual ou intrafamiliar, mutilação genital feminina<sup>12</sup>, punições por transgressão de códigos morais rígidos, crimes de honra, e discriminação por opção sexual ou homofobia<sup>13</sup>. O CONARE inúmeras vezes reconheceu casos por orientação sexual e baseada no gênero, inclusive em relação a conflitos onde a violência sexual se tornou arma de guerra como em Ruanda e na República Democrática do Congo.

Da mesma forma, no espírito de interpretação evolutiva e dinâmica o conceito de “grupo social” vem sendo usado para proteger vítimas do tráfico de pessoas, quando existe o fundado temor de voltar a ser traficadas ou que de se verem perseguidas pelas redes de tráfico de pessoas que trafica e explora mais de um milhão de pessoas todos os anos<sup>14</sup>.

---

11 UNHCR position on claims for refugee status under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees based on a fear of persecution due to an individual's membership of a family or clan engaged in a blood feud, 2006.

12 A mutilação genital feminina afeta milhões de mulheres em dezenas de países e é considerada uma forma brutal de perseguição, pouco divulgada no Brasil. Vide artigo do autor: CARNEIRO, W.P. Mutilação Genital Feminina e Direitos Humanos, Revista Direito e Política, Ed. IBAP Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, 2005.

13 UNHCR, Guidelines on International Protection: Gender-Related Persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 2002

14 UNHCR, Guidelines On International Protection: The application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees to victims of trafficking and persons at risk of being trafficked, 2006

## 8. [...] OPINIÕES POLÍTICAS, [...]

Infelizmente as opiniões políticas constituem uma das bases mais comuns para o reconhecimento do estatuto de refugiado. As perseguições políticas são ainda uma constante no mundo. Esta categoria pode atingir uma ampla gama de situações e também pode combinar-se com os outros critérios de definição da condição de refugiado. O CONARE especialmente nos casos relacionados ao conflito colombiano usou frequentemente este critério para analisar situações onde as pessoas, devido à sua recusa em colaborar com um ou outro ator armado, caíam em situações de perseguição. Portanto, esta análise se baseia no entendimento de que as opiniões políticas podem ser percebidas ou atribuídas principalmente em situações de extrema polarização ou radicalismo, como no caso de conflitos civis. Sindicalistas, jornalistas ou ativistas sociais ou comunitários têm se apresentado como solicitantes provenientes da Colômbia durante os 15 anos de vigência da lei 9.474/97 em base a esta categoria. Com o avanço dos fundamentalismos a intolerância política tem aumentado e os casos, relacionados à religião e política se multiplicam. Em geral, apenas ter opiniões políticas diferentes do poder constituído não justifica o reconhecimento, mas que estas opiniões não sejam toleradas pelas autoridades e expressá-las ou mesmo revelá-las possa colocar a pessoa em risco.

## 9. [...] ENCONTRE-SE FORA DE SEU PAÍS DE NACIONALIDADE, [...]

O princípio da extraterritorialidade do refúgio limita o reconhecimento do estatuto de refugiado apenas àqueles que se encontrem fora do país de sua nacionalidade. Neste sentido nacionalidade significa o país de sua cidadania como vínculo jurídico com o estado. Este princípio não possui exceções e a tradição de oferecer proteção nas embaixadas que existe na América Latina é regida por outro instituto, chamado “asilo diplomático”. No sentido da lei 9.474 o indivíduo deve estar no Brasil ou se dirigir a um oficial de fronteira, onde já atua o princípio da não devolução ou *non-refoulement*, uma vez que o refugiado pode solicitar refúgio nos portos, aeroportos e postos de fronteira. Igualmente o solicitante pode ter vindo ao Brasil por outros motivos e, devido à uma mudança na situação de seu país, ser impedido de voltar, podendo então acolher-se a condição de refugiado “*sur place*”, ou seja, aquele que já estava fora e, por circunstâncias advindas em seu país, torna-se refugiado devido à impossibilidade de retorno.

## 10. [...] E NÃO POSSA OU NÃO QUEIRA ACOLHER-SE A PROTEÇÃO DE TAL PAÍS, [...]

A proteção do país de origem constitui a inclusão da pessoa na ordem jurídica que confere direitos às pessoas. Quando não possa requerer tal proteção significa que por razões independentes da vontade da pessoa essa proteção não existe ou é negada. Pode ser em virtude de um estado de guerra ou revolução onde as estruturas do estado de origem entram em colapso e impedem o país de origem de proteger seus cidadãos. A proteção do país da nacionalidade pode ter-lhe sido negada em virtude das bases definidas na lei, raça, ou religião ou opiniões políticas, etc, configurando-se a perseguição de que fala a lei. Em caso de dupla nacionalidade, o solicitante deve alegar que nenhum dos países os quais possui a nacionalidade pode protegê-lo e esta situação deve ser analisada em cada caso concreto.

## CONCLUSÃO

Nos últimos anos o conceito de proteção foi definido como o principal constituinte da soberania nacional. Uma nova proposta de paradigma surgiu das elaborações do ex-diplomata sudanês Francis Deng no conceito de “Soberania como Responsabilidade” a partir de suas experiências com o deslocamento forçado de pessoas. Deng foi nomeado Representante Especial do Secretário Geral para as pessoas internamente deslocadas entre 1992 e 2004, e da experiência da abordagem do problema do deslocamento como tema interno à soberania dos estados elaborou sobre um conceito de responsabilidade para com suas próprias populações afetadas por conflito.<sup>15</sup> A ideia de responsabilidade surge como uma dimensão interna da soberania estatal de proteger seus próprios cidadãos. Daí surgem suas elaborações sobre as consequências internacionais da incapacidade de determinados estados de cumprir com as responsabilidades que a soberania encerra. Neste sentido a proteção adquire um valor real, efetivo na vida das pessoas, com significado prático como direitos e proteção dos elementos constitutivos da cidadania. Consequentemente, quando esta proteção falha, ou é negada, outro estado se apresenta soberano para prover a proteção que, transcende, com o advento dos direitos humanos universais, as fronteiras nacionais e as soberanias territoriais. Este é o espírito que norteia a lei 9.474/97 que encontra no conceito tradicional da Convenção de 1951, sua mais autêntica expressão. O Brasil no uso de sua soberania pro-

15 DENG, Francis (editor), KIMARO, Sadikiel; LYONS, Terrence; ROTHCHILD, Donald; ZARTMAN, William, *Sovereignty as Responsibility, Conflict Management in Africa*, Deng Editor, 1996.

tege os direitos humanos de cidadãos estrangeiros que o necessitam por meio do instituto do refúgio.

## BIBLIOGRAFIA

<www.unhcr.org>.

- ANDERSON, Benedict, *Imagined Communities, Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Verso revised Edition 2006.
- AGAMBEN, Giorgio, *Estado de Exceção*, Boitempo Editorial, 2007.
- ANTA DIOP, Sheik. *Nations Nègres et Culture*, 2 vol. Présence Africaine, 3<sup>me</sup> Ed, Paris, 1979.
- ARENDRT, Hannah, “*The Origins of Totalitarianism*”, Harcourt Inc, Orlando, USA 1976
- BEAUVOIR, Simone. *O Segundo Sexo*, Ed Nova Fronteira, 1980.
- BAYLY, Suzan. *Caste Society and Politics in India*, Cambridge University Press, 1999.
- CANÇADO TRINDADE, António Augusto. *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos*, São Paulo: Ed. Saraiva, 1991.
- DONELLY, Jack. *International Human Rights*, Westview Press, 2<sup>nd</sup> Edition, 1998.
- DENG, Francis M. KIMARO Sadikiel, LYONS Terrence, ROTHCHILD Donald, ZARTMAN, William, *Sovereignty as Responsibility, Conflict Management in Africa*, Deng Editor, 1996
- GIDDENS, Antony. *O Estado Nação e a Violência*. Edusp, 2008.
- GURR, Ted Robert & HARFF, Barbara. *Ethnic Conflict in World Politics*, 2<sup>nd</sup> Edition, Westview Press 2004.
- HATHAWAY, James C., *The Law of Refugee Status*, Toronto, Butherworths, 1<sup>st</sup> Edition, 1991.
- JUBILUT, Líliliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*, Editora Método/- ACNUR, São Paulo, 2007.
- KRITSCH, Raquel. *Soberania. A Construção de um Conceito*. São Paulo: Imprensa Oficial e Humanitas FFLCH/USP, 2003
- OGATA, Sadako. *The Turbulent Decade, Confronting the Refugee Crisis of the 1990s*, WW Norton, NY, London, 2005.
- SOUSA SANTOS, Boaventura. *La Globalización del Derecho*, Ed Universidad Nacional de Colombia, Editora ILSA, Bogotá 2001.
- SEN, Amartya. *Identité et Violence: L’Illusion du Destin*, Traduit de L’anglais par Sylvie Kleiman-Lafon, Edition, 2006.
- J. Rehman, *The Weakness in the International Protection of Minority Rights* (the Hague: Kluwer Law International, 2000) pp. 40,
- Informe de CODHES (Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento) Bogotá, 08 Julio 2004.
- MILESI, Rosita (org.). *Refugiados – realidade e perspectivas*, Edições Loyola, São Paulo, 2003.
- VARESE, Luis. *Redes e Parcerias*. In: Revista Scalabriniane nel Mondo. Ano 12, Número 23 – Julho/Dezembro de 2004.
- ZOLBERG, Aristide R. *The Formation of New States as a Refugee-Generating Process*, *Annals*, AAPSS, 467, May, 1983.





# A PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS E APÁTRIDAS NO BRASIL: APLICAÇÃO PRÁTICA DO ARTIGO 1 (2) DA LEI 9.474/1997

*Raquel Trabazo Carballal Franco*

## INTRODUÇÃO

A construção do regime de proteção internacional dos refugiados esteve, desde o princípio, atrelada à proteção de pessoas que se tornaram apátridas. Com efeito, as primeiras instituições internacionais criadas para proteger e assistir refugiados lidaram justamente com populações de refugiados apátridas.

A Convenção de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas, a Convenção de 1961 sobre a Redução dos Casos de Apatridia e a Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados, e seu respectivo Protocolo de 1967, formam as bases do regime atual de proteção internacional aos refugiados apátridas. Conforme será demonstrado no presente trabalho, a garantia de proteção plena aquela população específica requer o reconhecimento de ambas as situações jurídicas, tanto de apatridia como de refugiado.

No Brasil, a proteção aos refugiados foi consolidada nacionalmente na Lei nº 9.474/1997, que define o conceito de refugiado, elenca seus direitos e deveres e define os procedimentos adotados pelo Estado brasileiro para a determinação da condição de refugiado. Em que pese a adesão do Brasil aos instrumentos internacionais de proteção aos apátridas, permanece uma lacuna normativa em relação ao procedimento de determinação da condição de apátrida.

Neste sentido, aos refugiados apátridas que solicitam a proteção do Estado brasileiro aplicam-se os dispositivos da Lei 9.474/1997, partindo-se da definição do Artigo 1º, II. A fim de ilustrar a aplicação prática da referida norma, será apresentado o caso dos refugiados apátridas de origem butanesa que nos últimos anos tem solicitado refúgio no país.

## 1. REFÚGIO E APATRIDIA: UMA ESTREITA E HISTÓRICA RELAÇÃO

O rompimento involuntário dos vínculos com o lugar de origem é um fator que há séculos tem levado indivíduos a buscar asilo em um local seguro, onde lhe seja deferida a proteção, ainda que temporária, de outra autoridade.

O instituto do refúgio, no entanto, tal como conhecido contemporaneamente, apenas começou a ser delineado no início do século XX, mediante a gradual construção de um arcabouço jurídico e institucional de proteção de pessoas deslocadas para além das fronteiras de um Estado.

O surgimento dos primeiros mecanismos de proteção internacional de refugiados encontra-se atrelado aos eventos que sucederam a Primeira Guerra Mundial, aos subsequentes acordos de paz e às novas conformações político-geográficas que revelaram um fenômeno antes quase inédito no mundo: o das pessoas que não pertenciam a lugar algum, pois não eram cidadãos de nenhum Estado.

Após a Primeira Guerra Mundial, a Europa vivenciava um ambiente absolutamente instável, onde “30% dos seus quase 100 milhões de habitantes eram oficialmente reconhecidos como exceções a serem especialmente protegidas por tratados de minorias”<sup>1</sup>, governados por nações que não eram as suas, retalhados em Estados que os viam como problemas que apenas a total assimilação ou a liquidação poderiam solucionar.

A cada novo evento político formavam-se novos agrupamentos de pessoas desgarradas que levaram à tona uma verdade inconveniente: não bastava ser humano para usufruir de direitos humanos. Aliás, ser apenas humano, desnudado de qualquer vínculo efetivo com um Estado, revelou-se o maior impedimento para gozar do direito a ter direitos.

Nos primeiros anos que sobrevieram à criação da Liga das Nações, em 1920, dois grupos incomodavam especialmente as nações europeias, dado o volume de pessoas deslocadas que buscaram refúgio em outros territórios.

O primeiro deles, de refugiados russos, formava uma população estimada em dois milhões de pessoas, deslocadas por uma pluralidade de motivos, dentre os quais destacam-se o oposicionismo político pós-Revolução Bolchevique; o temor de retaliações contra militares e apoiadores do Império czarista; o impacto econômico da revolução sobre as classes médias e pobres; as medidas discriminatórias contra os judeus; e a fome generalizada<sup>2</sup>. O segundo grupo era composto por aproximadamente 400.000 refugiados armênios, obrigados a se deslocar de seus países de origem após o genocídio promovido pela Turquia e devido às medidas legislativas que os privaram da cidadania turca<sup>3</sup>.

1 ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989, p. 305.

2 ANDRADE, José Fischel de. **O Direito Internacional dos Refugiados: evolução histórica (1921-1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 33-34.

3 *Ibidem*, p. 48-50.

A expectativa da época, tal como ocorrera em outros momentos da história<sup>4</sup>, era de que estas pessoas deslocadas acabariam sendo repatriadas aos seus países de origem. A conjuntura do pós-Primeira Guerra, no entanto, mostrava cada vez mais que o problema dos refugiados estava longe de desaparecer.

Dentre os motivos para tanto estava, primeiro, a proporção numérica dos novos deslocamentos, que naquele momento passaram a afetar milhões de pessoas, ao invés das centenas anteriores. Além disso, antes da conformação definitiva dos Estados-nação, os refugiados que porventura não fossem repatriados tinham maiores alternativas de acolhida em territórios com fronteiras mais fluidas – o que já não ocorria em um contexto de Estados independentes, com fronteiras bastante definidas<sup>5</sup>. Por fim, o pós-guerra trouxe consigo o desemprego generalizado, o aprofundamento dos nacionalismos e controles migratórios cada vez mais rígidos<sup>6</sup>.

Um fator determinante para a permanência do problema destes refugiados, contudo, foi sem dúvidas a política de desnacionalizações em massa adotada por Estados que preferiam subtrair seus próprios cidadãos a manter sob tutela aqueles que não compartilhavam das opiniões vigentes<sup>7</sup>.

Esta prática tornou-se amplamente difundida no início do século XX, quando países como a França, Portugal, Bélgica, Itália, Egito, Turquia, Áustria e Alemanha passaram a utilizar o seu domínio reservado em temas de nacionalidade para criar legislações que promoviam a desnacionalização em massa de cidadãos naturalizados, daqueles que representassem uma ameaça à segurança nacional ou que não fossem dignos da cidadania que detinham, em razão de características étnicas ou condutas criminosas, hostis ou contrárias aos interesses do país de origem, por exemplo.<sup>8</sup>

Estas medidas acabaram colocando milhares de pessoas em situação de apatridia, sem a proteção de nenhum governo e sob a ameaça constante de serem expulsos ou devolvidos para países em que suas vidas estavam em risco. Na absoluta ausência de regulamentos internacionais para a proteção destes povos sem Estado, a solução para a questão parecia ser possível apenas pela repatriação ou naturalização destas pessoas. No entanto, como nenhum país

---

4 Ver ANDRADE, *Op. cit.*, 1996, p. 20-22.

5 JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 24-25.

6 ANDRADE, *Op. cit.*, 1996, p. 22.

7 ARENDT, *Op. cit.*, 1989, p. 311.

8 *Ibidem*, p. 312, nota de rodapé 25.

aceitou receber aquelas pessoas e a tendência prevalecente era justamente o cancelamento em massa de nacionalidades, o problema apenas foi se agravando<sup>9</sup>.

A perda do vínculo com a comunidade anulava o ser humano e tornava-o invisível para a comunidade internacional, levando-o à absoluta privação de direitos, uma situação angustiante que “não resulta do fato de não serem iguais perante a lei, mas sim de não existirem mais leis para eles; não de serem oprimidos, mas de não haver ninguém mais que se interesse por eles, nem que seja para oprimi-los”<sup>10</sup>.

Especificamente no caso dos deslocados russos e armênios, os decretos de desnacionalização abrangiam a totalidade destes refugiados que se encontravam fora do território dos seus Estados de origem a partir de um determinado momento<sup>11</sup>.

A Liga das Nações acabou envolvida em uma discussão multilateral em busca de soluções para o problema daqueles grupos, o que culminou com a criação do Alto Comissariado para os Refugiados Russos, em 1921, o qual acabou abarcando a proteção dos refugiados armênios em 1923. O Alto Comissário, Fridtjof Nansen, assumiu, então, as responsabilidades de “(1) definir a situação jurídica dos refugiados, (2) organizar sua repatriação ou reassentamento para os vários países que anuissem recebê-los, assim como (3) providenciar trabalho para eles e realizar atividades de socorro e assistência”<sup>12</sup>. Nascia, assim, a primeira instituição internacional formalmente incumbida de prestar assistência e encontrar soluções para os problemas dos refugiados.

O Ajuste Relativo à Expedição de Certificados de Identidade para os Refugiados Russos e Armênios, adotado em 1926, foi elaborado com o intuito de precisar quem eram os beneficiários do Passaporte Nansen, primeiro documento de identidade emitido em favor dos refugiados. O Ajuste de 1926, assim, proporcionou o primeiro conceito de refugiado, e o fez nos seguintes termos:

Consoante o Ajuste de 1926, são refugiados:

*Russos*: toda pessoa de origem russa que não goze, ou que não mais goze, da proteção do governo da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e que não tenha adquirido outra nacionalidade.

*Armênios*: toda pessoa de origem armênia, preteritamente cidadão do Império Otomano, que não goze, ou que não mais goze, da proteção

9 ARENDT, *Op. cit.*, 1989, p. 313-319.

10 *Ibidem*, p. 329.

11 ANDRADE, *Op. cit.*, 1996, p. 36-37;48-49.

12 *Ibidem*, p. 40-42.

do governo da República Turca e que não tenha adquirido outra nacionalidade.<sup>13</sup>

Os refugiados turcos, assírios, assírio-caldeus e assimilados (de origem síria e curda) foram conceituados seguindo-se a mesma fórmula supramencionada,<sup>14</sup> a qual foi igualmente aplicada aos refugiados do Saar<sup>15</sup> e aos judeus e outros provenientes da Alemanha<sup>16</sup>.

Ainda que a definição contemporânea de refugiado somente viesse a surgir alguns anos mais tarde, é possível notar que, desde a sua gestação, o conceito de refugiado esteve intrinsecamente relacionado com a questão da apatridia. Originalmente, os indivíduos abrangidos pelo conceito de refugiado eram apátridas, cujos decretos de desnacionalização em seu país de origem impediam qualquer tentativa de repatriação, e também porque a ausência de documentação era equiparada à falta de proteção.

Não havia, portanto, nenhuma diferença entre apátridas e refugiados, sendo ambos definidos como pessoas que se encontram fora do seu país de residência e desprovidas de proteção, não sendo necessária a comprovação de nenhum outro elemento. Esta definição não era, contudo, universal, mas aplicável apenas a determinados grupos de pessoas<sup>17</sup>.

As causas da fuga, por outro lado, somente passaram a ser mencionadas no conceito de refugiado a partir de 1938, com a instituição do Comitê Intergovernamental para os Refugiados<sup>18</sup>. A definição de refugiado atualmente vigente apenas veio a ser cristalizada na Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados, onde o fundado temor de perseguição e as razões da fuga se tornaram os fatores determinantes para o reconhecimento de um indivíduo

13 ANDRADE, *Op. cit.*, 1996, p. 52.

14 “Refugiado assírio, assírio-caldeu ou assimilado: toda pessoa de origem assíria ou assíria-caldáica, e também por assimilação, toda pessoa de origem síria ou curda, que não goze, ou não mais goze, da proteção do Estado ao qual ela preteritamente pertenceu e que não tenha adquirido ou não tenha outra nacionalidade. Refugiado turco: toda pessoa de origem turca, preteritamente cidadã do Império Otomano, que, consoante o Protocolo de Lausane, de 24 de julho de 1923, não goze, ou não mais goze, da proteção da República Turca e não tenha adquirido outra nacionalidade”. *Ibidem*, p. 60-61.

15 “Como refugiados do Saar, devia-se compreender: ‘todas as pessoas que, tendo previamente tido o estatuto de habitantes do Saar, partiram do país na ocasião do plebiscito e não possuam passaportes nacionais’”. *Ibidem*, p. 82.

16 “Para o propósito do presente Ajuste, o termo ‘refugiado proveniente da Alemanha’ deve ser aplicado a qualquer pessoa que habitava aquele país, que não possui nenhuma outra nacionalidade além da nacionalidade alemã, e a cujo respeito foi estabelecido que de direito ou de fato não há o gozo da proteção do governo do Reich”. *Ibidem*, p. 100.

17 BATCHELOR, Carol. *Stateless Persons: Some Gaps in International Protection*. *International Journal of Refugee Law*, Vol. 7, Issue 2, Oxford University Press, 1995. p. 240.

18 ANDRADE, *Op. cit.*, 1996, p. 126.

como refugiado. Neste contexto, a situação de apatridia passou a ser considerada como nada mais que um possível sintoma da perseguição:

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

[...]

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

Neste contexto, a situação de apatridia passou a ser considerada como um elemento meramente incidental ou mesmo como um possível efeito da perseguição sofrida. A partir de então, as pessoas que eram apátridas, e que não se enquadravam no conceito de refugiado trazido pela Convenção de 1951, passaram a ter seus status regulamentados por um sistema de normas à parte, composto pelas Convenções de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas e de 1961 sobre a Redução dos Casos de Apatridia.

## 2. A PROTEÇÃO INTERNACIONAL AOS REFUGIADOS APÁTRIDAS

No direito internacional vige o princípio segundo o qual a nacionalidade do indivíduo é determinada de acordo com a legislação doméstica dos Estados – que deve sempre respeitar as normas, costumes e princípios do direito das gentes.

Justamente por caber ao Estado definir como e quando ocorre a sua vinculação aos indivíduos, e em razão da ausência de uma coordenação global entre as leis de nacionalidades dos diversos Estados, surgem situações em que alguns seres humanos nascem ou acabam se encontrando em uma situação em que não preenchem os requisitos necessários para se vincular a qualquer Estado – tornando-se, assim, apátridas.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) identifica que atualmente existem ao menos 20 situações que colocam os seres humanos em uma condição de apatridia<sup>19</sup>. Dentre elas, destacam-se razões

<sup>19</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Global Appeal 2014-2015 – Addressing Statelessness*. p. 56. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/528a0a1316.html>>. Acesso em: 08 jun. 2014.

clássicas como conflitos de leis que adotam critérios distintos (*jus sanguinis* e *jus soli*); alterações territoriais que implicam a criação, dissolução, sucessão ou restauração de Estados; mudanças no estado civil (casamento, divórcio, adoção); privação arbitrária da nacionalidade; processos de perda ou renúncia da nacionalidade; práticas discriminatórias na concessão e/ou cancelamento da nacionalidade; e procedimentos administrativos que dificultam a obtenção da nacionalidade<sup>20</sup>. Fenômenos contemporâneos, como o tráfico de pessoas, migrações internacionais irregulares e a falta de registro de nascimentos, também têm desencadeado novas situações de apatridia<sup>21</sup>.

Numa sociedade de Estados-nação, possuir uma nacionalidade é algo tão óbvio que nem todas as pessoas conseguem ter dimensão das consequências nefastas da falta deste vínculo. O apátrida apenas existe no plano fático, sendo invisível no plano jurídico, dos direitos, e no plano político, da participação comunitária.

O apátrida é um ser humano sem registro da sua existência, do seu nome, da sua família, sem uma identidade perante os demais membros da comunidade e do Estado. Sem essa identidade, não tem acesso a qualquer documentação e, por conseguinte, é impedido de acessar serviços de saúde, educação e o mercado de trabalho.

Por não existir oficialmente, o apátrida não consegue registrar propriedades e não tem direito de participação nos rumos da comunidade onde vive. A sua inexistência formal o impede de ser incluído oficialmente na divisão dos bens que a comunidade de um Estado tem a distribuir para os seus membros. Mais grave ainda, o apátrida não tem o direito de se locomover livremente, seja porque não tem documentos para viajar, seja porque corre o risco de ser impedido de retornar, caso deixe seu local de origem.

A apatridia também propicia a criação de um contexto em que o indivíduo pode ser vítima de detenções arbitrárias e por longos períodos, uma vez que, não sendo possível identificá-lo, não há como determinar o país de origem para o qual deve ser devolvido. Além disso, a apatridia está intrinsecamente relacionada com o deslocamento forçado e com o surgimento de conflitos internos nos países, já que a existência de um grupo de pessoas marginalizadas

20 ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Information and Accession Package: The 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons and the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness**. Janeiro 1999. p. 13. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b3350.html>>. Acesso em: 06 jun. 2014.

21 VAN WAAS, Laura. **Nationality Matters: statelessness under international law**. Antwerp: Intersentia, 2008. p. 151-187.



e sem os mesmos direitos em relação às demais que coabitam o mesmo território pode gerar revoltas e manifestações populares<sup>22</sup>.

Finalmente, a condição do apátrida é resumida com precisão por Hannah Arendt:

O prolongamento de suas vidas é devido à caridade e não ao direito, pois não existe lei que possa forçar as nações a alimentá-los; a sua liberdade de movimentos, se a têm, não lhes dá nenhum direito de residência, do qual até o criminoso encarcerado desfruta naturalmente; e a sua liberdade de opinião é uma liberdade fútil, pois nada do que pensam tem qualquer importância.<sup>23</sup>

Neste contexto, sendo a nacionalidade um pré-requisito para o acesso a diversos direitos, foi preciso regulamentar o status das pessoas que, por não terem uma nacionalidade, teriam muitas dificuldades em acessar aqueles direitos. O trabalho coletivo dos Estados resultou em duas convenções que constituem o marco da proteção internacional aos apátridas até os dias atuais.

A primeira delas, a Convenção de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas, define as pessoas que podem ser reconhecidas como apátridas e elenca as garantias, direitos e deveres dos quais os apátridas são titulares. O segundo tratado, a Convenção de 1961 sobre a Redução dos Casos de Apatridia, preocupa-se essencialmente com as pessoas que possuem um vínculo efetivo com um Estado, pelo nascimento ou descendência, e que estarão em risco de se tornarem apátridas, caso não haja a aplicação de uma norma internacional.

Ao lado da Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados, e seu respectivo Protocolo de 1967, aqueles tratados constituem o marco global de proteção dos refugiados apátridas.

Digno de nota que os direitos dos apátridas na Convenção de 1954 foram formulados a partir do texto da Convenção de 1951, pois durante a Conferência de Plenipotenciários convocados para desenvolver as normas internacionais que regulariam o estatuto dos apátridas prevaleceu a orientação de que “por questões práticas (tempo) [os participantes] não deveriam se empenhar em mudar o texto da Convenção de Refúgio, exceto quando isso fosse justificado pela diferença entre os dois grupos (refugiados e apátridas)”<sup>24</sup>.

22 VAN WAAS, *Op. cit.*, 2008, p. 13-14.

23 ARENDT, *Op. cit.*, 1989, p. 330.

24 ROBINSON, Nehemiah. **Convention relating to the status of stateless persons: its history and interpretation.** Institute of Jewish Affairs, New York, 1955. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4785f03d2.html>>. Acesso em: 06 jun. 2014. p. 15-16.

Laura van Waas pondera que o processo de adaptação das normas de uma convenção para a outra resultou em um regime de proteção lacunoso, que não atende integralmente às necessidades específicas da população apátrida. Muitas garantias foram modificadas neste processo, e sempre no sentido de deteriorar a proteção:

A construção do texto em paralelo à Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos refugiados deixou uma impressão indelével na abordagem ao problema da apatridia. Concluímos que o debate sobre a adequação de determinados parágrafos ou detalhes para o contexto específico dos apátridas – um problema muito distinto do refúgio – foi, infelizmente, mínimo. [...] também concluímos que houve um número significativo de modificações nas garantias oferecidas: algumas sutis, como a mudança no parâmetro de proteção, e algumas dramáticas, como a exclusão do dispositivo de não-penalização pela entrada irregular.<sup>25</sup>

Em razão disso, o indivíduo que solicita o reconhecimento da condição de refugiado apátrida deve ter, idealmente, acesso às disposições de ambos os regimes de proteção, tendo a sua condição de refugiado e de apátrida reconhecida paralelamente.

Isso se deve ao fato de que a “*proteção garantida pela Convenção de 1951 geralmente atribui ao indivíduo um conjunto maior de direitos em nível nacional, em comparação com a Convenção de 1954*”<sup>26</sup>, em razão de diversos direitos da Convenção de 1951 não terem sido transpostos para a Convenção de 1954, conforme pontuado acima. Por outro lado, devido à provisoriedade da condição de refugiado, faz-se necessário também reconhecer expressamente a condição de apátrida, resguardando, com isso, a pessoa apátrida que não adquiriu outra nacionalidade após a cessação ou perda da condição de refugiado.

No Brasil, o procedimento de determinação da condição de refugiado é regido pela Lei 9.474/1997 e pela Resolução Normativa nº 18/2014 do CONARE. No entanto, em que pese a adesão do Estado brasileiro às

25 Tradução livre. Original em inglês: “*The development of the text in parallel to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees has left an indelible impression on the approach taken to the problem of statelessness. We found that debate on the appropriateness of particular paragraphs or details within the specific context of statelessness – as a problem very much distinct from refugeehood – was regrettably minimal. [...] we also discovered a number of significant modifications to the guarantees offered: some subtle, such as a change in standard of protection and some dramatic such, as the deletion of the provision on nonpunishment for unlawful entry*”. VAN WAAS, *Op. cit.*, 2008, p. 390.

26 ACNUR. **Manual de proteção aos apátridas**. p. 31. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/Manual\\_de\\_protecao\\_aos\\_apatridas](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/Manual_de_protecao_aos_apatridas)>. Acesso em: 10/04/2015.

Convenções sobre apatridia, inexistente até então um procedimento nacional de determinação da condição de apátrida.

O Brasil ratificou a Convenção de 1954 em 30 de abril de 1996, e a Convenção de 1961 foi ratificada em 25 de outubro de 2007, o que permitiu que o país finalmente solucionasse o caso de mais de 200.000 crianças apátridas, filhas de brasileiros residentes no exterior. Até então, a Constituição Federal apenas autorizava a aquisição da nacionalidade às crianças nascidas no exterior cujos pais brasileiros estivessem trabalhando a serviço do Brasil. Em razão da adesão do Brasil às convenções internacionais sobre apatridia, foi criado um contexto favorável à promulgação da Emenda Constitucional nº 54/2007 para solucionar este problema. Assim, a partir de 2007, a Constituição Federal de 1988 passou a permitir que crianças nascidas no exterior, filhas de pai ou mãe brasileiro, fossem registradas em repartição diplomática ou consular brasileira no país onde residem para, então, adquirir a nacionalidade brasileira<sup>27</sup>.

Em novembro de 2010, realizou-se em Brasília o Encontro Internacional sobre Proteção de Refugiados, Apátridas e Movimentos Migratórios Mistos nas Américas. Dezoito países latino-americanos que participaram da reunião, dentre eles o Brasil, anunciaram através da “Declaração de Brasília sobre a Proteção de Pessoas Refugiadas e Apátridas no Continente Americano” que não apenas ratificariam as Convenções sobre Apatridia, como também adotariam mecanismos e procedimentos institucionais para a sua implementação, a partir das suas próprias legislações nacionais<sup>28</sup>.

Este compromisso decorre de uma lacuna da Convenção de 1954, que não prescreve um procedimento específico para a determinação da condição de apátrida, deixando a cargo dos países a adoção de um procedimento que melhor se adéque à sua realidade interna. Neste sentido, o Brasil despertou para a necessidade de aprovar um projeto de lei específico que firmasse um mecanismo nacional de determinação da condição de apátrida e regulamentasse a condição jurídica dessa população no território nacional.

Em dezembro de 2011, na Reunião Ministerial dos Estados partes da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e da Convenção para Redução dos Casos de Apatridia de 1961, o Brasil se comprometeu a apresen-

27 GODOY, Gabriel Gualano. Considerações sobre recentes avanços na proteção dos apátridas no Brasil. In: **Refúgio, Migrações e Cidadania, Caderno de Debates**, nº 6. Dez. 2011. Disponível em: <[http://www.migrante.org.br/migrante/components/com\\_booklibrary/ebooks/caderno-debates-6.pdf](http://www.migrante.org.br/migrante/components/com_booklibrary/ebooks/caderno-debates-6.pdf)>. Acesso em: 15 abr. 2015. p. 67-68.

28 ACNUR. **Declaração de Brasília sobre a Proteção de Pessoas Refugiadas e Apátridas no Continente Americano**. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao\\_de\\_Brasilia\\_sobre\\_a\\_Protecao\\_de\\_Refugiados\\_e\\_Apatridas\\_no\\_Continente\\_Americano.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_de_Brasilia_sobre_a_Protecao_de_Refugiados_e_Apatridas_no_Continente_Americano.pdf?view=1)>. Acesso em: 15 abr. 2015.

tar ao Congresso Nacional, em 2012, um projeto de lei que discipline o procedimento nacional para a determinação da condição de apátrida<sup>29</sup>. Em 2012, O Brasil reiterou este compromisso em seu Segundo Relatório Nacional apresentado ao Mecanismo de Revisão Periódica Universal do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas.

Durante a celebração dos 30 anos da Declaração de Cartagena, em 2014, os governos da América Latina e do Caribe se reuniram em Brasília e aprovaram a Declaração e Plano de Ação de Brasília, onde novamente reafirmaram o compromisso com a erradicação da apatridia nos próximos dez anos, bem como a resolução das situações existentes, a prevenção de novos casos de apatridia e a proteção das pessoas apátridas, através de medidas como a revisão das legislações nacionais, e o estabelecimento de procedimentos de determinação da condição de apátrida<sup>30</sup>.

Finalmente, em agosto de 2014 o Ministério da Justiça apresentou o Projeto de Lei que criará o mecanismo nacional de determinação da condição de apátrida e regulamentará a situação jurídica das pessoas reconhecidas como tal pelo Estado brasileiro. O projeto foi elaborado com o apoio do ACNUR e a expectativa é que seja enviado para o Congresso em 2015<sup>31</sup>.

Enquanto a lacuna normativa não é suprida, os refugiados apátridas que chegam ao Brasil e desejam solicitar a proteção do Estado devem seguir o procedimento estabelecido pela Lei 9.474 e, uma vez reconhecidos como refugiados, passam a ser titulares dos direitos e deveres estabelecidos naquele diploma legal.

### 3. A APLICAÇÃO PRÁTICA DO ARTIGO 1º, II, PELO CONARE

A lei brasileira de refúgio adotou o conceito clássico de refugiado, consolidado na Convenção de 1951, e também o conceito ampliado, proposto pela Declaração de Cartagena de 1984. Em relação aos refugiados apátridas, a legislação brasileira dispõe:

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

I – devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se

29 ACNUR. **Pledges 2011**: Ministerial Intergovernmental Event on Refugees and Stateless Persons. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4ff55a319.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

30 ACNUR. **Declaração do Brasil**: Um Marco de Cooperação e Solidariedade Regional para Fortalecer a Proteção Internacional das Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe. 3 dez. 2014. <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866>>. Acesso em: 17 abr. 2015.

31 ACNUR. **Governo do Brasil anuncia projeto de lei para proteger pessoas sem patria**. 14 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/governo-do-brasil-anuncia-projeto-de-lei-para-protger-pessoas-sem-patria/>>. Acesso em: 15 abr 2015.

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;

Diante das dificuldades enfrentadas pelos apátridas para migrar e viajar entre diferentes países, poucas têm sido as solicitações de refúgio que nos últimos anos invocaram a incidência do inciso II.

Ainda assim, o grupo de refugiados elencados atualmente pelo CONARE como sendo butaneses são, na realidade, refugiados apátridas, uma vez que o seu reconhecimento como refugiados decorreu justamente do fato de que eles perderam suas nacionalidades em razão de uma perseguição promovida pelo Estado butanês em relação a pessoas de ascendência nepalesa.

Neste sentido, os refugiados apontados nas estatísticas oficiais do CONARE como sendo de nacionalidade butanesa são, em realidade, apátridas de origem butanesa, cujo caso é bastante útil para ilustrar a aplicação prática da norma em comento.

Os indivíduos que hoje em dia são refugiados butaneses são descendentes de imigrantes nepaleses que se instalaram na região sul do Butão a partir de 1890. A princípio, esses imigrantes foram recrutados pelo governo do Butão para trabalhar nas selvas do sul do país, tendo sido apelidados de *Lhotshampas* (“Pessoas do Sul”)<sup>32</sup>.

A população do Butão é composta por três grupos étnicos principais: os *Ngalongs* e os *Sharchhops*, ambos seguidores de escolas do Budismo Tibetano e cujos dialetos originários são bastante semelhantes; e os *Lhotshampas*, descendentes de nepaleses, seguidores da religião hinduísta e cujo idioma originário é o nepalês. Digno de nota que, enquanto os dois primeiros grupos guardam estreita relação entre si, a ponto de serem categorizados como parte de uma única etnia, a *Drupka*, o terceiro grupo difere consideravelmente em termos de religião, cultura, idioma e etnia<sup>33</sup>. De acordo com o censo de 1988, os *Lhotshampas* constituíam 45% da população do Butão<sup>34</sup>.

32 INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Cultural profile – The Bhutanese Refugees In Nepal: A Tool For Settlement Workers And Sponsors**. Damak, Nepal, 2008. p. 02. Disponível em: <[http://www.peianc.com/sitefiles/File/resources/cultural\\_profiles/Bhutanese-Refugees-in-Nepal.pdf](http://www.peianc.com/sitefiles/File/resources/cultural_profiles/Bhutanese-Refugees-in-Nepal.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2014.

33 HUMAN RIGHTS WATCH. **Last Hope: The need for durable solutions for Buthanese Refugees in Nepal and India**. Maio, 2007. Vol. 19, nº 7 (C). p. 12. Disponível em: <<http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/bhutan0507webwcover.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2014.

34 INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, *Op. cit.*, 2008, p. 02.

A população de *Lhotshampas* prosperou e, a partir dos anos 1950, passou a ocupar postos na burocracia estatal, exército, forças policiais e setores da educação. Em 1958, o governo butanês promulgou a Lei da Cidadania, a qual concedia aos *Lhotshampas* o direito de adquirir a cidadania butanesa. Para cada nepalês que se naturalizou butanês foi concedido um recibo (*land tax receipt*). A partir de então, até 1985, o governo do Butão deu início a programas de integração dos *Lhotshampas* e a políticas de incentivo de casamentos interétnicos entre eles e os outros dois grupos étnicos do Butão<sup>35</sup>.

No entanto, a ascensão dos *Lhotshampas* começou a incomodar a maioria Budista do país, que vislumbrava as diferenças culturais e étnicas daquele grupo como uma ameaça à entidade política e cultural do Butão. Neste contexto, o governo iniciou um processo de revisão de suas legislações sobre cidadania, havendo promulgado novas normativas em 1977 e, logo em seguida, em 1985, ambas as quais estabeleciam critérios rigorosos e restritivos para a aquisição e manutenção da nacionalidade butanesa<sup>36</sup>.

Em 1988, o governo anunciou o início de um censo populacional no sul do Butão, onde os *Lhotshampas* habitavam. Neste censo, foi exigido que todos os cidadãos naturalizados apresentassem um recibo de propriedade (*land tax receipt*) que lhes fora concedido 30 anos atrás, a fim de comprovar que residiam no Butão em 1958. Comprovantes de anos anteriores ou posteriores a 1958 não foram aceitos e todos os butaneses que não conseguiram apresentar os documentos solicitados foram reclassificados como Imigrantes Ilegais, mesmo que eles possuíssem cartões de identidade emitidos nos anos posteriores<sup>37</sup>.

Em 1989, o rei do Butão adotou a política do “Um Butão, um Povo” com o intuito de impor uma única identidade nacional no país. Como parte desta política, baniu o idioma nepalês das escolas e obrigou toda a população do sul a vestir os trajes típicos do norte, característicos da maioria *Drukpa*. Os butaneses do sul resistiram a essa política, uma vez que ainda guardavam fortes laços com suas tradições nepalesas e inúmeros protestos foram organizados<sup>38</sup>.

Em 1990, o Partido do Povo Butanês (*Bhutan People Party – BPP*), formado por cidadãos exilados na Índia, organizou inúmeros protestos por reformas políticas e por direitos civis e culturais em todo o sul do Butão. As manifestações foram violentamente reprimidas pelo governo, e houve relatos de prisões arbitrárias, torturas, estupros, ameaças, incêndio de casas e, mais

35 *Ibidem*, p. 02.

36 HUMAN RIGHTS WATCH, *Op. cit.*, 2007, p. 13-14.

37 *Ibidem*, p. 15.

38 INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, *Op. cit.*, 2008, p. 02.

importante, confisco de cartões de identidade. Depois disso, a maioria das escolas no sul do país foi fechada e muitos butaneses naturalizados foram demitidos de seus empregos<sup>39</sup>.

Em seguimento à repressão do governo, milhares de butaneses fugiram ou foram forçados a assinar um “Formulário de Migração Voluntária”, no qual declaravam a vontade de deixar o país com suas famílias. A orientação posterior do governo foi no sentido de que a saída do país deveria ser interpretada como um ato de apoio aos movimentos antinacionais, devendo, portanto, acarretar a perda da cidadania butanesa<sup>40</sup>.

O êxodo de butaneses para o Nepal foi tão grande que, em 1991, o ACNUR e o governo nepalês criaram um campo de refugiados, o qual contava inicialmente com 86.000 refugiados<sup>41</sup>. Atualmente, estima-se que 105,000 butaneses refugiaram-se no Nepal após serem expulsos ou fugirem do Butão em razão dos conflitos de 1990, enquanto que outros 20.000 buscaram asilo na Índia<sup>42</sup>.

Entre 1994 e 2004, os governos do Butão e Nepal tentaram negociar uma solução para os refugiados butaneses, mas nenhuma proposta foi aceita e nenhum refugiado foi repatriado<sup>43</sup>. O governo butanês segue impedindo o retorno dos refugiados com base no argumento de que eles são imigrantes ilegais e antinacionais, que optaram voluntariamente por seguir seus líderes em 1990<sup>44</sup>.

Em 2005, um novo censo foi realizado, após o qual 13% da população foi reclassificada como “não nacionais”. Aqueles que não foram expulsos após a reclassificação tiveram todos os seus direitos mais elementares suprimidos, pois sem o cartão de identidade não poderiam acessar os serviços de saúde, educação, emprego, etc., tornando inviável a vida no Butão<sup>45</sup>.

Em 2007, o Nepal iniciou uma campanha para o reassentamento de refugiados butaneses em um terceiro país, mas a grande maioria dos refugiados

39 HUMAN RIGHTS WATCH, *Op. cit.*, 2007, p. 15-16.

40 ANISTIA INTERNACIONAL. **Bhutan – Ten years later and still waiting to go home**: The case of the refugees. Setembro, 2002. p. 02-03.

41 HUMAN RIGHTS WATCH. **Trapped by Inequality**: Bhutanese Refugee Women in Nepal. Setembro, 2003. p. 20. Disponível em: <<http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/nepal0903full.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2014.

42 INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, *Op. cit.*, 2008, p. 02.

43 *Ibidem*.

44 HUMAN RIGHTS WATCH, *Op. cit.*, 2003, p. 20.

45 FRELICK, Bill. **Bhutan’s ethnic cleansing**. Human Rights Watch, Fevereiro 2008. Disponível em: <<http://www.hrw.org/news/2008/01/31/bhutans-ethnic-cleansing>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

protestou veementemente contra a medida, já que seu desejo maior era voltar para o Butão<sup>46</sup>.

Também em 2007, o Butão promoveu um novo censo, desta vez sob a escusa da necessidade de trocar os antigos cartões de identidade por outros supostamente mais seguros e mais difíceis de serem falsificados. Este censo, no entanto, esteve permeado de situações que demonstram uma proposital imposição de dificuldades à renovação da cidadania dos butaneses do sul.

Alguns grupos populacionais, por exemplo, não tiveram direito à renovação dos cartões de identidade, como foi o caso de mulheres butanesas casadas com homens não butaneses e de crianças estrangeiras adotadas por butaneses. Os locais de trabalho dos oficiais do censo foram lotados em lugares de difícil acesso ao público, o que fez com que algumas famílias tivessem que andar durante dias para chegar à sede do censo e apresentar sua documentação. Mesmo após a chegada, eram obrigados a aguardar dias para o atendimento, sendo que muitos simplesmente não conseguiram renovar seus cartões de identidade. Por outro lado, se os oficiais identificassem que o cidadão butanês possuía familiares vivendo em campos de refugiados no Nepal, ou familiares que tiveram qualquer envolvimento nas manifestações de 1990, este cidadão não teria seu cartão de identidade renovado<sup>47</sup>.

Um exemplo claro da diminuição drástica da população butanesa é o seguinte: em 1971, quando o Butão ingressou na ONU, sua população era de 1,4 milhões de habitantes. Em 1990, após muitos registros de cidadania serem cassados no censo de 1988, a população caiu para pouco mais de 600.000. Após o censo de 2005, onde mais pessoas perderam sua cidadania, a população do país caiu para 553.000. Ou seja, em 35 anos, quase metade da população desapareceu<sup>48</sup>.

Nos últimos anos, o Brasil tem recebido alguns solicitantes de refúgio provenientes do Nepal e Índia, os quais afirmam que perderam suas nacionalidades ou até mesmo que já nasceram em campos de refugiados após o cancelamento da nacionalidade de seus pais pelo Estado butanês. Por não possuírem documentos de identidade ou passaportes do seu país de origem, estas pessoas enfrentam uma série de dificuldades para se locomover livremente, vendo-

46 INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, *Op. cit.*, 2008, p. 02.

47 REFUGEE WATCH. *Census, citizenship and statelessness in Bhutan*. Fevereiro, 2007. Disponível em: <<http://refugeewatchonline.blogspot.com.br/2007/02/census-citizenship-and-statelessness-in.html>>. Acesso em: 28 fev. 2014.

48 *Idem*.



-se, muitas vezes, obrigadas a recorrer a contrabandistas – mais conhecidos como *coyotes* – que vendem o traslado para outros países com documentos de viagem falsificados.

Desde 2008, o Brasil reconheceu 29 pessoas de origem butanesa como refugiados, em razão da aplicação do inciso II da Lei 9.474/1997.

## CONCLUSÃO

A sucessão de medidas que resultaram em desnacionalizações em massa no Butão geraram um enorme contingente de apátridas. A situação de apátrida, no entanto, foi claramente motivada por políticas discriminatórias voltadas contra uma nação específica – dos descendentes de nepaleses –, o que autoriza o enquadramento destes indivíduos como refugiados que possuem um fundo temor de perseguição em razão da sua nacionalidade.

Muitos destes indivíduos chegaram ao Brasil e solicitaram a proteção do Estado, tendo sido reconhecidos como refugiados. Em que pese possuírem um status regular e a proteção formal do Brasil, para que a sua situação jurídica se torne plenamente protegida, é preciso ainda avançar em direção ao reconhecimento da sua condição de apátrida.

O Brasil tem se projetado como um exemplo e liderança na região latino-americana no que tange à proteção de refugiados e adesão aos instrumentos internacionais de proteção aos apátridas. Resta, entretanto, efetivar no plano nacional o acesso à proteção atribuída pela Convenção de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas. Para tanto, faz-se necessário o envio do Projeto de Lei supra mencionado ao Congresso Nacional e o subsequente *advocacy* em prol da sua aprovação.

# A SITUAÇÃO DE GRAVE E GENERALIZADA VIOLAÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS COMO HIPÓTESE PARA O RECONHECIMENTO DO *STATUS* DE REFUGIADO NO BRASIL

*Vivian Holzacker*

## INTRODUÇÃO

Após os horrores cometidos durante a Segunda Guerra Mundial, a comunidade internacional percebeu a necessidade de uma ação que protegesse de forma eficaz os direitos humanos. O grande marco desse processo foi a adoção, em 10 de dezembro de 1948, da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)<sup>1</sup>.

Como resposta direta aos milhões de refugiados e apátridas presentes na Europa após a Segunda Guerra Mundial, a DUDH reconheceu o direito de asilo a todas as vítimas de perseguição (art. XIV) e estabeleceu o direito de todos a ter uma nacionalidade (art. XV)<sup>2</sup>.

Alguns anos depois, em 28 de junho de 1951 foi adotada, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), a Convenção da ONU relativa ao Estatuto dos Refugiados<sup>3</sup> (Convenção de 51). Em vigor desde 22 de abril de 1954, a Convenção de 51 consolida prévios instrumentos internacionais aplicáveis a grupos específicos e, entre outras previsões, define o termo “refugiado” de forma a abranger um grande número de pessoas<sup>4</sup>.

1 A DUDH foi aprovada pela unanimidade dos países membros das Nações Unidas, com a abstenção de oito Estados: União Soviética, Checoslováquia, Rússia Branca, Iugoslávia, Polônia, África do Sul e Arábia Saudita.

2 COMPARATO, F. K. *Afirmção Histórica dos Direitos Humanos*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 245. Conforme afirma Comparato, “A Segunda Guerra Mundial engendrou uma multidão de refugiados na Europa. Além disso, o Estado nazista aplicou, sistematicamente, a política da supressão da nacionalidade alemã a grupos minoritários, sobretudo a pessoas consideradas de origem judaica. Logo após a guerra, Hannah Arendt chamou a atenção para a novidade perversa desse abuso, mostrando como a privação de nacionalidade fazia das vítimas pessoas excluídas de toda proteção jurídica do mundo”.

3 Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951). Disponível em <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados)>. Acesso em 06/09/2013.

4 A Convenção de 51, no entanto, impôs limitação temporal e geográfica, sendo aplicada apenas a fatos ocorridos antes de 1951 no continente europeu. Após o surgimento de novos

Em 10 de setembro de 1969 a Organização da Unidade Africana, atualmente denominada União Africana, adotou a Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA) que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África. Em vigor desde 1974, a Convenção da OUA introduziu uma nova perspectiva para a definição do estatuto de refugiado, ao reconhecer como refugiado não apenas aquele contemplado pela Convenção de 51, mas também

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 do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade<sup>5</sup>.

Esta nova perspectiva, que parte não do indivíduo, mas da situação objetiva do país de origem do refugiado<sup>6</sup>, foi acolhida pela Declaração de Cartagena, de 1984. Com o objetivo de resolver o problema de deslocados dos conflitos civis da América Central das décadas de 1970 e 1980, que não se enquadravam no conceito clássico de refugiado<sup>7</sup>, a Declaração de Cartagena considerou que:

[F]ace à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1, parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos.

---

conflitos, percebeu-se a necessidade de suprimir a limitação temporal e geográfica imposta pela Convenção de 51, o que ocorreu por meio do Protocolo Adicional à Convenção sobre Refugiados, de 1967. Mais informações em: ACNUR. *O que é a Convenção de 1951?*. Disponível em <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/>>. Acesso em 06/09/2013.

- 5 Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA) que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África, Adotada pela Conferência dos Chefes de Estado e do Governo quando da Sexta Sessão Ordinária (Adis-Abeba, 10 de Setembro de 1969), Em vigor em 20 de Junho de 1974. Disponível em: <[http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn\\_lisboa/e-oua.html](http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/e-oua.html)>. Acesso em 09/09/2013.
- 6 Segundo Wellington Pereira Carneiro, “A perspectiva de Cartagena, como afirmado anteriormente, não é uma simples extensão do conceito de refugiado, já que o conceito não introduz novos elementos à perspectiva individualizada da Convenção, mas parte de bases completamente distintas para definir o estatuto de refugiado. Cartagena parte da situação objetiva do entorno político e social que poderá afetar qualquer pessoa independentemente de seus atributos individuais”. CARNEIRO, W. P. A Declaração de Cartagena de 1984 e os Desafios da Proteção Internacional dos Refugiados, 20 anos depois. In: SILVA, Cesar Augusto S. da. (org.) *Direitos Humanos e Refugiados*. Dourados: Ed. UFGD, 2012. p. 19.
- 7 Mais informações em: Menezes, Fabiano L. de. *O panorama da proteção dos refugiados na América Latina*. RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme de Assis. (orgs.). *60 Anos de ACNUR: Perspectivas de Futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. p. 94.

Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.<sup>8</sup>

Nesse contexto, após ratificar a Convenção de 51 e o Protocolo de 1967, e retirar a limitação temporal e geográfica por meio do Decreto 98.602/1989<sup>9</sup>, o Estado brasileiro sancionou, em 22 de julho de 1997, a Lei 9.474, que cria a Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), define mecanismos para a implementação da Convenção de 51 e determina outras providências.

Referida lei considerou tanto o conceito de refugiado da Convenção de 51, como a abordagem estabelecida pela Declaração de Cartagena, ao instituir, em seu artigo 1º, III, que será considerada refugiada a pessoa que, devido a grave e generalizada violação aos direitos humanos, é obrigada a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país<sup>10</sup>.

No entanto, a ausência de conceito único adotado pelo Direito Internacional e aplicável no Brasil pode limitar a aplicação do direito ao reconhecimento de refugiado que foge em razão de grave e generalizada violação aos direitos humanos.

Assim, o objetivo do presente artigo é discutir o conceito de “grave e generalizada violação aos direitos humanos” para o Direito Internacional, bem como examinar sua aplicação no procedimento de determinação do *status* de refugiado realizado no Brasil.

## 1. O CONCEITO DE “GRAVE E GENERALIZADA VIOLAÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS”

Apesar do termo “grave e generalizada violação aos direitos humanos” ser utilizado de forma constante em instrumentos legais e em decisões de cortes nacionais e internacionais, este não possui definição taxativa no Direito

8 Conclusão Terceira, Declaração de Cartagena, adotada pelo “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de novembro de 1984.

9 RAMOS, André de Carvalho. *Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas*. RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme de Assis., p. 26.

10 Art. 1º, III, da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9.474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9.474.htm)>. Acesso em 06/09/2013.

Internacional, diferente do que ocorre com o crime contra a humanidade, que exige requisitos mais específicos para sua caracterização<sup>11</sup>. Assim, crimes contra a humanidade são graves violações aos direitos humanos, mas nem todas graves violações constituem crimes contra a humanidade.

Com o objetivo de definir “*gross and systematic human rights violations*”<sup>12</sup>, ou “*consistent pattern of gross violations of human rights*”<sup>13</sup>, Cecília Medina busca, inicialmente, a definição das palavras dos termos, para em seguida inferir os elementos básicos que compõe seu conceito<sup>14</sup>. Nesse sentido, pela análise da palavra “grave” em diversos dicionários<sup>15</sup>, tem-se que esta significa pesado, sério, doloroso, penoso, perigoso. No mesmo sentido, a palavra “generalizada” significa difundida, espalhada, que envolve muitas pessoas, coisas ou lugares.

A partir da análise do termo “situação de grave e generalizada violação aos direitos humanos”, verifica-se que este inclui um elemento quantitativo e outro qualitativo<sup>16</sup>. O elemento quantitativo, representado por “generalizada” sugere uma situação que segue um padrão ou prática, não se tratando de um ato contra uma única pessoa<sup>17</sup>. Quando uma situação ou ato é generalizado, deve haver continuidade e convergência entre as ações. Por sua vez, o elemento qualitativo, representado por “grave”, sugere que a violação deve ser particularmente séria em sua natureza, em razão de sua crueldade, e que tais atos sejam altamente repreensíveis do ponto de vista moral<sup>18</sup>. Tais convicções morais, assim como seus reflexos nos *standards* de direitos humanos, não são necessariamente imutáveis, visto que a percepção moral é suscetível a variações com o passar do tempo<sup>19</sup>.

Nesse sentido, face à inexistência de conceito taxativo para o termo “grave e generalizada violação aos direitos humanos”, além da análise semântica, a

11 A noção de crime contra a humanidade abrange a prática de certos crimes considerados de natureza tão grave que constituem um ataque à dignidade humana. Tais crimes não são atos isolados ou esporádicos, mas sim parte de uma prática maciça ou sistemática que, ou fazem parte da política deliberada de um governo, ou são toleradas ou cometidas com a anuência do governo ou das autoridades. Cassese, Antonio. *International Criminal Law*. 2ª ed. Oxford-New York: Oxford University Press, 2008. p. 98. Ver também decisão do Tribunal Penal Internacional para Ruanda, *The Prosecutor vs. Jean-Paul Akayesu*, Case No. ICTR-96-4-T, Judgment, 2 September 1998, paras. 579-581.

12 Grave e sistemática violação aos direitos humanos.

13 Padrão consistente de grave violação aos direitos humanos.

14 Quiroga, Cecilia Medina. *The Battle of Human Rights: Gross, Systematic Violations and the Inter-American System*. Holanda: Martinus Nijhoff Publishers, 1988. p. 11.

15 Michaelis, Aurélio, Cambridge.

16 Sheldon, Dinah. *Remedies in International Human Rights Law*. Nova York: Oxford University Press, 2000.

17 *Id.*

18 *Id.*

19 Quiroga, Cecilia Medina. *Op. cit.*, p. 13.

construção desse conceito pode ser realizada a partir de decisões de Tribunais Internacionais, bem como de Tratados Internacionais dos quais o Brasil é parte.

O Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia estabeleceu, em *Prosecutor v. Tadić* (1995)<sup>20</sup>, o seguinte parâmetro para definir “grave ofensa” do ponto de vista do Direito Penal Internacional:

a) a violação deve constituir uma ofensa a uma regra de direito humanitário internacional; b) a regra deve ser “costumeira por natureza” ou, se pertencer a um tratado, deve atender às condições de validade dos acordos internacionais; c) a violação deve ser “séria”, isto é, ela deve constituir uma quebra da regra de proteção a valores importantes, e deve também envolver graves consequências para a vítima; d) a violação da regra deve acarretar, sob o direito costumeiro ou dos tratados, a responsabilidade criminal individual do agressor.<sup>21</sup>

No documento *Definition of Gross and Large-Scale Violations of Human Rights as an International Crime*,<sup>22</sup> a Comissão de Direitos Humanos da ONU adota as conclusões da Conferência de Maastricht sobre o direito de restituição, indenização e reabilitação das vítimas de flagrantes violações de direitos humanos e liberdades fundamentais, o qual dispõe que:

Entende-se que entre as violações flagrantes de direitos humanos e liberdades fundamentais incluem pelo menos as práticas seguintes: o genocídio, a escravidão e práticas similares, as execuções sumárias ou arbitrárias, a tortura, os desaparecimentos, a detenção arbitrária e prolongada e a discriminação sistemática.<sup>23</sup>

Assim, apesar de não existir hierarquia explícita entre direitos, instrumentos internacionais de direitos humanos estabeleceram um rol de direitos

20 Appeals Chamber of the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of Former Yugoslavia (ICTY). *Prosecutor v. Dusko Tadic a/k/a “Dule”* – Decision of the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, pars. 91-94 (j. 0210.95).

21 Appeals Chamber of the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of Former Yugoslavia (ICTY). *Prosecutor v. Dusko Tadic a/k/a “Dule”* – Decision of the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, pars. 91-94 (j. 0210.95). In: Suíama, Sergio Gardengui. *Problemas Criminais da Sentença da Corte IDH no Caso Gomes Lund: Respostas no Direito Comparado*. Revista Custos Legis, setembro de 2011. Disponível em: <[http://www.prrj.mpf.mp.br/custoslegis/revista/2012\\_Penal\\_Processo\\_Penal\\_Suiama\\_Caso\\_Gomes\\_Lund.pdf](http://www.prrj.mpf.mp.br/custoslegis/revista/2012_Penal_Processo_Penal_Suiama_Caso_Gomes_Lund.pdf)>. Acesso em 26/09/2013.

22 Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas. *Definition of Gross and Large-Scale Violations of Human Rights as an International Crime*, Disponível em: <[http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.Sub.2.1993.10\\*.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.Sub.2.1993.10*.En?Opendocument)>.

23 Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas. *Definition of Gross and Large-Scale Violations of Human Rights as an International Crime*, Disponível em: <[http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.Sub.2.1993.10\\*.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.Sub.2.1993.10*.En?Opendocument)>. Tradução livre. Acesso em 30/09/2013.

que merecem maior grau de proteção, sendo inderrogáveis independentemente das circunstâncias<sup>24</sup>.

Nesse contexto, o artigo 4º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP)<sup>25</sup> prevê a inderrogabilidade de certos direitos, incluindo-se aqueles reconhecidos como pertencentes ao *jus cogens* internacional, como a proibição da tortura, do genocídio, do trabalho escravo e da prisão por dívidas<sup>26</sup>.

No âmbito regional, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) estabelece, em seu artigo 27, sobre a suspensão de obrigações contraídas em virtude da Convenção em caso de guerra, perigo público ou outra emergência que ameace a independência ou segurança do Estado. No entanto, o mesmo artigo proíbe a suspensão de certos direitos:

**Art. 27.2.** A disposição precedente não autoriza a suspensão dos direitos determinados seguintes artigos: 3 (Direito ao reconhecimento da personalidade jurídica); 4 (Direito à vida); 5 (Direito à integridade pessoal); 6 (Proibição da escravidão e servidão); 9 (Princípio da legalidade e da retroatividade); 12 (Liberdade de consciência e de religião); 17 (Proteção da família); 18 (Direito ao nome); 19 (Direitos da criança); 20 (Direito à nacionalidade) e 23 (Direitos políticos), nem das garantias indispensáveis para a proteção de tais direitos.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), cujas sentenças devem servir de guia para a interpretação da CADH, não apresenta conceito definitivo para a “grave e generalizada violação aos direitos humanos”, preferindo estabelecer, de forma exemplificativa, quais práticas consistiriam em graves violações. No caso *Barrios Altos*<sup>27</sup>, a Corte IDH determinou a inadmissibilidade de medidas que impeçam a responsabilização em casos de graves violações, tais como tortura, desaparecimento forçado e execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais, pois tais atos ofendem “direitos inderrogáveis reconhecidos pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos”<sup>28</sup>.

24 Ver, por exemplo, o artigo 15 da Convenção Europeia para a Proteção de Direitos Humanos e Liberdade Fundamentais, o artigo 4 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o artigo 27 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Cf. QUIROGA, Cecilia Medina. *Op. cit.*, p. 13.

25 Promulgado pelo Estado brasileiro em 24 de abril de 1992, **Decreto nº 592**. Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/pacto\\_dir\\_politicos.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_politicos.htm)>. Acesso em 06/09/2013.

26 Art. 4º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos. Promulgado pelo Estado brasileiro em 24 de abril de 1992, **Decreto nº 592**. Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/pacto\\_dir\\_politicos.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_politicos.htm)>. Acesso em 06/09/2013.

27 Corte IDH. *Caso Barrios Altos versus Peru*. Mérito. Sentença de 14 de março de 2001. Série C No. 75.

28 Corte IDH. *Caso Barrios Altos versus Peru*. Mérito. Sentença de 14 de março de 2001. Série C No. 75, par. 41.

Nesse sentido, o Brasil, enquanto signatário da CADH, tem a obrigação de respeitar e garantir os direitos nela previstos, não apenas por meio da previsão no ordenamento, mas também pela conduta governamental. A Corte IDH já afirmou que:

La obligación de garantizar los derechos humanos consagrados en la Convención no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos<sup>29</sup>.

Da mesma forma, ao garantir direitos previstos na CADH, o Brasil deve aplicar a interpretação realizada pela Corte IDH. No Caso *Gomes Lund e outros v. Brasil* (Guerrilha do Araguaia),<sup>30</sup> a Corte IDH determinou que:

[...] Quando um Estado é Parte de um tratado internacional, como a Convenção Americana, todos os seus órgãos, inclusive seus juízes, também estão submetidos àquele, o que os obriga a zelar para que os efeitos das disposições da Convenção não se vejam enfraquecidos pela aplicação de normas contrárias a seu objeto e finalidade, e que desde o início carecem de efeitos jurídicos. [...] Nessa tarefa, o Poder Judiciário deve levar em conta não somente o tratado, mas também a interpretação que a ele conferiu a Corte Interamericana, intérprete última da Convenção Americana.<sup>31</sup>

Assim, ao aplicar o artigo 1º, III da lei brasileira de refúgio, Lei 9.474/97, todos os órgãos do Estado, inclusive o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), deve respeito ao estabelecido pela CADH e pela Corte IDH no que tange às situações de grave e generalizada violação aos direitos humanos.

Nesse sentido, devem ser consideradas graves as violações aos direitos previstos no artigo 27.2 da CADH, as reconhecidas em decisões da Corte IDH, bem como outros direitos inderrogáveis previstos em tratados internacionais dos quais o Brasil seja parte.

## 2. A APLICAÇÃO DO CONCEITO DE “GRAVE E GENERALIZADA VIOLAÇÃO AOS DIREITO HUMANOS” NO BRASIL

Desde 1992, quando reconhece a condição de refugiado de centenas de angolanos e liberianos que fugiam da guerra civil, o Brasil aplica a definição de

29 Corte IDH. *Caso Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*. Sentença de 31 de janeiro de 2006. Série C No. 140, par. 142.

30 Corte IDH, *Caso Gomes Lund e outros VS. Brasil (Guerrilha do Araguaia)*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, nº 219.

31 Corte IDH, *Caso Gomes Lund e outros VS. Brasil (Guerrilha do Araguaia)*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, nº 219, par. 176.



refugiado prevista na Declaração de Cartagena<sup>32</sup>. Em 1998, na primeira reunião do CONARE, nacionais de Serra Leoa foram reconhecidos como refugiados pelo Brasil em razão da situação de grave e generalizada violação aos direitos humanos que o país africano enfrentava<sup>33</sup>.

Entre 1998 e a presente data, já foram reconhecidos como refugiados pelo Brasil, com base na situação de grave e generalizada violação aos direitos humanos, pessoas de inúmeros países, tais como a Somália, Iraque, Afeganistão, República Democrática do Congo, Síria, Mali, Costa do Marfim, entre outros<sup>34</sup>.

Tais dados, entretanto, não são oficiais, mas obtidos a partir de informações de organizações da sociedade civil que possuem assento no CONARE. Isso porque, face à ausência de fundamentação das decisões do CONARE, resta inviável analisar o argumento utilizado para o reconhecimento da condição de refugiado, bem como a aplicação oficial do conceito de “grave e generalizada violação aos direitos humanos”.

Tentativa de conceito foi proposta, em 2010, pelo então coordenador do CONARE, o qual afirmou que a situação de grave e generalizada violação aos direitos humanos deve reunir três condições:

- 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 mesmo 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 uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos.<sup>35</sup>

Referido conceito, no entanto, parece criar requisitos sem base legal, seja doméstica seja internacional, e limita a aplicação do direito ao reconhecimento do estatuto de refugiado àquele que foge de seu país em razão de uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos.

32 Almeida, Guilherme Assis de. *Não violência: Princípio do Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Tese apresentada à faculdade de Direito da Universidade de São Paulo a título de Doutor em Direito, São Paulo, 2000, pág. 257.

33 *Ibid*, p. 257.

34 Dados obtidos com base em pesquisa realizada nos arquivos da Caritas Arquidiocesana de São Paulo.

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

Assim mesmo, considerando que o reconhecimento, pela comunidade internacional, de uma situação de grave e generalizada violação aos direitos humanos em determinada região ou país nem sempre é imediata, e que os refugiados merecem proteção independentemente desse posicionamento político, tem-se que tais requisitos não podem ser exigidos.

Nesse sentido, verifica-se a inexistência de conceito de “grave e generalizada violação aos direitos humanos”, adotado pelo CONARE, que leve em consideração as decisões da Corte IDH e o disposto nos Tratados Internacionais dos quais o Brasil é parte.

De forma geral, no Brasil o reconhecimento da condição de refugiado com base na situação de grave e generalizada violação aos direitos humanos ocorre quando há comprovação da existência de conflito generalizado, o qual pode atingir a todos de forma indiscriminada e independentemente de sua raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a grupo social.

Nesse contexto encontra-se, por exemplo, o jovem H.H.A, nacional da Somália, que esclareceu durante seu processo de solicitação de refúgio que desde o início da guerra civil em seu país, em 1991, milhares de pessoas foram mortas ou fugiram, e que temia ser morto na rua ou recrutado forçosamente para integrar grupos rebeldes, tal como o *Al Shabaab*<sup>36</sup>. Como verificado durante a análise da solicitação, o conflito na Somália é caracterizado por ataques e abusos indiscriminados cometidos com completa impunidade. Dessa forma, diante da situação de grave e generalizada violação aos direitos humanos e evidente desobediência às leis de guerra<sup>37</sup>, o CONARE reconheceu o *status* de refugiado de H.H.A. em reunião realizada 1º de março de 2012.

Atualmente, após o início dos conflitos na Síria em 2011, nacionais deste país passaram a buscar refúgio no Brasil. Segundo dados do ACNUR, até

36 Grupo extremista islâmico que recentemente cometeu atentado terrorista em shopping na cidade de Nairóbi, no Quênia. Mais informações em: <<http://www.dw.de/al-shabaab-%C3%A9-amea%C3%A7a-global-dizem-especialistas/a-17114916>>. Acesso em 07/09/2013.

37 As leis de guerra proíbem o ataque deliberado a civis, assim como ataques indiscriminados quando seria esperado a perda desproporcional de vidas de civis. Apenas alvos militares podem ser atacados. As leis da guerra também exigem que as partes do conflito tomem precauções para proteger civis sob seu controle contra os efeitos da guerra. Isto inclui evitar local militares perto de áreas densamente populosas, e tentar retirar civis de regiões de conflito. Quando as forças armadas deliberadamente usam civis para como escudos para se proteger, colocando-os em risco, eles estão cometendo um crime de guerra. Mais informações em: International Committee of the Red Cross (ICRC). Customary International Humanitarian Law. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2005, rule 22, citing Protocol I, art. 58(c); rule 23, citing Protocol I, art. 58(b); rule 24, citing Protocol I, art. 58(a); and rule 97, citing Protocol I, art. 51(7). Cf. Human Rights Watch. *So Much to Fear*, p. 28-29, 64-66, disponível em <<http://www.hrw.org/reports/2008/12/08/so-much-fear-0>>. Acesso em 05/03/2014; e *Harsh War, Harsh Peace*, p. 39. Disponível em <<http://www.hrw.org/reports/2010/04/13/harsh-war-harsh-peace>>. Acesso em 05/03/2014.

setembro de 2013 cerca de 280 sírios foram reconhecidos como refugiados no país<sup>38</sup>. O reconhecimento pelo CONARE da situação de grave e generalizada violação aos direitos humanos na Síria não é expresso, visto que não há fundamentação das decisões. Entretanto, considerando o procedimento simplificado adotado pelo CONARE, o qual dispensa entrevista pessoal realizada pelo Oficial de Elegibilidade, bem como a taxa de admissibilidade de 100%<sup>39</sup>, resta claro que o CONARE reconhece a situação de grave e generalizada violação aos direitos humanos presente na Síria, sendo desnecessário demonstrar a perseguição individualizada ou intencional contra o solicitante de refúgio nacional deste país.

Assim, apesar da ausência de fundamentação de suas decisões, verifica-se que no Brasil, pessoas que fogem de regiões que enfrentam conflito generalizado têm sido reconhecidas como refugiadas com base no inciso III, artigo 1º, da Lei brasileira de refúgio.

## CONCLUSÃO

Ao estabelecer quem será reconhecido como refugiado no Brasil, a Lei 9.474/97 considerou tanto o conceito adotado pela Convenção de 51, como a abordagem estabelecida pela Declaração de Cartagena.

Nesse sentido, a lei brasileira permite a proteção por uma perspectiva individualizada, mas também aquela baseada na situação objetiva do país de origem. Assim, será considerada refugiada a pessoa que, devido a grave e generalizada violação aos direitos humanos, é obrigada a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país<sup>40</sup>.

No entanto, em razão da ausência de conceito para o termo “grave e generalizada violação aos direitos humanos”, sua aplicação no processo de reconhecimento do *status* de refugiado no Brasil pode sofrer limitações.

Assim, o Brasil deve adotar conceitos desenvolvidos por Tribunais Internacionais, tal como a Corte IDH, para que não viole o direito em razão da inexistência de conceito definido.

Nesse sentido, tem-se que a “situação de grave e generalizada violação aos direitos humanos” deve ser reconhecida sempre que direitos inderrogá-

38 ACNUR parabeniza Brasil pelo anúncio de vistos humanitários para sírios. 27/09/2013. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/acnur-parabeniza-brasil-por-anuncio-de-vistos-humanitarios-para-sirios/>>. Acesso em 30/09/2013.

39 *Ibid.*

40 Art. 1º, III, da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9.474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9.474.htm)>.

veis, tais quais os previsto na CADH e no PIDCP, sejam violados de forma maciça, envolvendo muitas pessoas ou lugares, não sendo possível individualizar o risco de danos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Não violência: Princípio do Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Tese apresentada à faculdade de Direito da Universidade de São Paulo a título de Doutor em Direito, São Paulo, 2000.
- CASSESE, Antonio. *International Criminal Law*, 2ª ed.. Oxford-New York: Oxford University Press, 2008.
- COMPARATO, F. K. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- CORTE IDH. Caso *Barrios Altos versus Peru*. Mérito. Sentença de 14 de março de 2001. Série C No. 75.
- CORTE IDH. *Caso Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*. Sentença de 31 de janeiro de 2006. Série C No. 140.
- CORTE IDH, *Caso Gomes Lund e outros VS. Brasil (Guerrilha do Araguaia)*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C, nº 219.
- HUMAN RIGHTS WATCH, *So Much to Fear*, disponível em <<http://www.hrw.org/reports/2008/12/08/so-much-fear-0>>.
- HUMAN RIGHTS WATCH, *Harsh War, Harsh Peace*, Disponível em <<http://www.hrw.org/reports/2010/04/13/harsh-war-harsh-peace>>.
- INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS (ICRC). *Customary International Humanitarian Law*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2005.
- LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *O reconhecimento do refugiado no Brasil no início do Século XXI*. In: FERREIRA BARRETO, Luiz Paulo Teles (Org.). *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. Brasília: ACNUR, MJ, 2010
- QUIROGA, Cecilia Medina. *The Battle of Human Rights: Gross, Systematic Violations and the Inter-American System*. Martinus Nijhoff Publishers, Holanda, 1988
- RAMOS, André de Carvalho, RODRIGUES, Gilberto e ALMEIDA, Guilherme de Assis, (orgs.). *60 Anos de ACNUR: Perspectivas de Futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011
- SHELDON, Dinah. *Remedies in International Human Rights Law*. Nova York: Oxford University Press, 2000
- SILVA, Cesar Augusto S. da (org.). *Direitos Humanos e Refugiados*. Dourados: Ed. UFGD, 2012.
- SUIAMA, Sergio Gardengui. Problemas Criminais da Sentença da Corte IDH no Caso Gomes Lund: Respostas no Direito Comparado. *Revista Custos Legis*, setembro de 2011.



# BREVES COMENTÁRIOS AO ART. 2º DA LEI 9.474/97: A EXTENSÃO DOS EFEITOS DA CONDIÇÃO DE REFUGIADOS AOS MEMBROS DO GRUPO FAMILIAR

*Carlos Eduardo Siqueira Abrão*

Os perigos sonhados pelo pânico não  
têm forma nem nome traduzíveis!<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

O trabalho com refugiados permite o contato com as mais terríveis dores humanas. Situações de desespero, tragédia pessoal e perda. Mas de todas as perdas, a que se anunciava mais profunda, era o desencontro com a família.

Profundamente triste era ouvir o relato de um solicitante de refúgio que, para salvar a própria vida, se viu obrigado a se separar dos seus familiares. Em alguns casos, a família se dispersou durante um ataque a um vilarejo ou cidade. É possível apenas imaginar, durante um ataque, o som dos fuzis, das metralhadoras e das bombas, como a trilha sonora para uma fuga desesperada, na qual o instinto maior e soberano: o de preservar a própria vida – faz da fuga a única vontade possível. E, naquele momento, não raro se dispersam os filhos, os irmãos, os amigos.

Tempos depois, em um país estranho, aquele ser humano, despojado de tudo, é obrigado a contar as suas tragédias pessoais a um estranho. Obrigado a se despojar e confessar o que entende por um ato vergonhoso: ter salvado a sua própria vida sem preocupar com mais nada, seja com bens ou pessoas – como se obedecer a um instinto humano fosse motivo para se envergonhar – sentindo-se embaraçado de estar vivo.

E, além disso, esse ser humano tem um novo elemento terrível para fazer parte da sua vida: a dúvida sobre o que aconteceu com a sua família.

---

<sup>1</sup> ALÁRCON, Pedro Antonio de. *A Mulher Alta (Conto de Terror)*. In: MANGUEL, Alberto (Org.). *Contos de Horror do séc. XIX*. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2005, p. 117.

Milagres acontecem. Raros, mas ocorrem e talvez o momento mais emocionante do trabalho com refugiados era quando a sorte, o destino, ou acaso, havia a possibilidade de se fazer uma reunião familiar. Muitas vezes, por intermédio de outros refugiados, em países distantes, ou auxiliados pela Internet; pais, mães, filhos e irmãos tinham a possibilidade de se reencontrar.

E naquele breve momento, quando se dava a notícia (ou se a recebia) de que um filho, irmã, esposa havia sido finalmente encontrados, o brilho no olhar e a emoção daquele refugiado que vivia na dúvida e no medo, demonstrava, da maneira mais tocante possível, a verdade contida na Declaração de 1948, Pacto dos Direitos Cívicos e Políticos e no art. 226 da CF/88: a família é a base da sociedade e o Estado tem o dever de mantê-la protegida.

É triste constatar que apenas na dor, seja nossa, seja alheia, é que tenhamos a oportunidade de aprender a importância dos laços familiares que nos unem... Contudo, as experiências humanas parecem que se firmam apenas na dor. Uma pena, afinal, como cantava Freddy Mercury, *This Could Be Heaven*<sup>2</sup>.

## 1. PRINCÍPIOS QUE FUNDAMENTAM A REUNIÃO FAMILIAR

A Convenção de 1951 não introduz o termo “unidade” ou “união” familiar na definição do termo refugiado<sup>3</sup>. No entanto essa imposição se determina a partir de outros documentos internacionais de Direitos Humanos, tal qual a Declaração de 1948<sup>4</sup> e o Pacto dos Direitos Cívicos e Políticos<sup>5</sup>. No âmbito interno, a família encontra proteção no art. 226<sup>6</sup> da CF/88, dentre outras normas infraconstitucionais.

Nunca é demais lembrar que a proteção ao estrangeiro encontra-se estabelecida no sistema jurídico brasileiro no *caput* do art. 5º da CF/88, outorgando-lhe, nesse contexto, os direitos e garantias fundamentais, rol do qual é inafastável a proteção à família<sup>7</sup>.

2 TAYLOR, Roger. *Greatest Heats III*. Universal: 1999.

3 Alto Comissariado das Nações Unidas Para os Refugiados. *Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado*. Lisboa: ACNUR, 1996, p. 45.

4 Artigo XVI: 1. Os homens e mulheres de maior idade, sem qualquer restrição de raça, nacionalidade ou religião, têm o direito de contrair matrimônio e fundar uma família. Gozam de iguais direitos em relação ao casamento, sua duração e sua dissolução.

5 ARTIGO 23: 1. A família é o elemento natural e fundamental da sociedade e terá o direito de ser protegida pela sociedade e pelo Estado.

6 Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

7 Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]. É necessário cautela na interpretação dessa norma legal, haja vista que, feito um corte metodológico e verificada na

Portanto, dar proteção internacional a uma pessoa perseguida, e, ao mesmo tempo, negar que essa pessoa tenha condições de conviver com a sua família seria uma grande contradição, para não dizer fratura, no sistema de proteção dos Direitos Humanos e no sistema jurídico como um todo.

Por outro lado as disposições da Convenção implicam nas chamadas “soluções duráveis”. Ou seja, por princípio, o retorno do refugiado a seu país de origem deve ser voluntário e o Estado deverá cuidar para que suas necessidades sejam atendidas da maneira mais ampla possível, assegurando-lhe o direito de propriedade, associação, exercer profissão assalariada e ensino, dentre outros. Tudo para que a vida no país de refúgio seja a mais normalizada possível e que o refugiado se sinta em condições de se manter no país de proteção.

Ora, nada mais atende às “soluções duráveis” do que a vida em família, que, como visto, deve ser protegida pelo Estado.

Daí porque a Lei 9.474/97 é expressa em prever a reunião familiar:

Da Extensão

Art. 2º Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional.

Essa disposição está em conformidade com a Ata Final da Conferência que adotou a Convenção de 1951:

Recomenda aos Governos que tomem as medidas necessárias para a proteção da família do refugiado, em especial quanto a:

- (1) Assegurar que a unidade da família do refugiado seja mantida, especialmente nos casos em que o chefe de família tenha preenchido as condições necessárias para a sua admissão em um determinado país.
- (2) Assegurar a proteção dos refugiados menores, em particular as crianças não acompanhadas, com especial referência para a tutela e adoção.<sup>8</sup>

Vale lembrar, quanto à referida Ata, que o termo “chefe de família” não é mais aplicável, seja em razão da igualdade entre homem e mulher prevista no

---

sua literalidade, pode-se ter a impressão de que apenas os estrangeiros residentes no país podem ser titulares de direitos fundamentais como a vida... O que é um absurdo. A referida norma jurídica, contextualizada no sistema jurídico, impõe a interpretação de que os direitos fundamentais são inerentes à pessoa humana, seja qual for a sua nacionalidade.

8 Alto Comissariado das Nações Unidas Para os Refugiados. **Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado**. Lisboa: ACNUR, 1996, p. 45.



Preâmbulo da Declaração de 1948<sup>9</sup>, no Pacto dos Direitos Civis e Políticos<sup>10</sup> e, no âmbito interno, na CF/88 (art. 5º, *caput*).

Por outro lado, é muito importante o que ficou estabelecido no item relativo às crianças refugiadas, uma vez que os menores, ainda que desacompanhados, fazem jus não só a pedir e receber o status de refugiado, como também a pleitear a reunião familiar, de acordo com a Convenção sobre os Direitos da Criança:

#### Artigo 22

1. Os Estados Partes adotarão medidas pertinentes para assegurar que a criança que tente obter a condição de refugiada, ou que seja considerada como refugiada de acordo com o direito e os procedimentos internacionais ou internos aplicáveis, receba, tanto no caso de estar sozinha como acompanhada por seus pais ou por qualquer outra pessoa, a proteção e a assistência humanitária adequadas a fim de que possa usufruir dos direitos enunciados na presente convenção e em outros instrumentos internacionais de direitos humanos ou de caráter humanitário dos quais os citados Estados sejam parte.

2. Para tanto, os Estados Partes cooperarão, da maneira como julgarem apropriada, com todos os esforços das Nações Unidas e demais organizações intergovernamentais competentes, ou organizações não-governamentais que cooperem com as Nações Unidas, no sentido de proteger e ajudar a criança refugiada, e de **localizar seus pais ou outros membros de sua família a fim de obter informações necessárias que permitam sua reunião com a família**. Quando não for possível localizar nenhum dos pais ou membros da família, será concedida à criança a mesma proteção outorgada a qualquer outra criança privada permanente ou temporariamente de seu ambiente familiar, seja qual for o motivo, conforme o estabelecido na presente convenção (grifamos).

Assim, conclui-se que a reunião familiar encontra respaldo nos princípios internacionais e constitucionais de direitos humanos, visando atingir de maneira plena as melhores condições de vida possíveis aos refugiados, tendo em vista a sua perfeita harmonização na sociedade que lhe concedeu a proteção.

## 2. NATUREZA JURÍDICA E EFEITOS DA REUNIÃO FAMILIAR

Nota-se pelo fato de que a reunião familiar não estar encartada na definição de refugiado, mas sim estabelecida na Ata Final da Convenção de 1951,

9 Considerando que os povos das Nações Unidas reafirmaram, na Carta, sua fé nos direitos humanos fundamentais, na dignidade e no valor da pessoa humana e na igualdade de direitos dos homens e das mulheres, e que decidiram promover o progresso social e melhores condições de vida em uma liberdade mais ampla, [...]

10 ARTIGO 3. Os Estados Partes no presente Pacto comprometem-se a assegurar a homens e mulheres igualdade no gozo de todos os direitos civis e políticos enunciados no presente Pacto.

assim como, na Lei 9.474/97, vir prevista em seu art. 2º, não como elemento da definição, mas como forma de *extensão* da condição de refugiado, que uma pessoa beneficiada pela extensão não é considerada, *per si*, como refugiada.

Portanto, a reunião familiar é um direito outorgado pelo Estado brasileiro ao refugiado, com fundamento na proteção à família e no bem-estar do protegido. Não se trata de reconhecimento de refúgio ao familiar.

A doutrina em geral estabelece três grandes frentes de proteção à pessoa no âmbito internacional: o Direito Internacional dos Direitos Humanos, O Direito dos Refugiados e o Direito Humanitário, os quais, muitas vezes se interpoem e interseccionam. Todavia, são considerados como disciplinas autônomas.

Sucintamente, o Direito Internacional dos Direitos Humanos tem por finalidade a vida, a saúde, a liberdade dos seres humanos em tempos de paz ou de guerra, enquanto que o Direito Humanitário tem os mesmos pressupostos, mas em tempo de conflitos bélicos, internos ou externos. Já o Direito dos Refugiados tem como finalidade fornecer proteção e assistência às pessoas que cruzam as fronteiras dos locais que se encontram em guerra. São interdependentes, em que pese considerados de maneira independente.

Nesse contexto, a reunião familiar deve ser tratada como parte da proteção aos direitos humanos. Não está vinculada, necessariamente, ao direito humanitário, pois não depende de um conflito bélico para existir. De outra feita, não está inserida diretamente no direito dos refugiados, uma vez que a pessoa beneficiada com a reunião familiar, não é, necessariamente, objeto de perseguição.

Trata-se, portanto, de preceito pertencente ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, pois visa a manutenção da unidade familiar, e a sua proteção pelo Estado.

Mas, nesse caso, a uma ampla intersecção entre os Direitos Internacionais dos Direitos Humanos e o Direito dos Refugiados. A uma porque só haverá reunião familiar se houver, ao menos, uma pessoa reconhecida como refugiada. A duas porque, no Brasil, o órgão responsável por autorizar a reunião familiar é o mesmo que é competente para conhecer dos pedidos de refúgio, o Comitê Nacional para os Refugiados, o CONARE. Intersecções à parte são institutos diferentes e, a princípio, a cessação do status de refugiado ao elemento principal, estenderia essa finalização àqueles que se beneficiaram com a extensão. Baseado na velha regra de hermenêutica *accessorium sequitur principale*, ou, na tradução jurídiquês/português: o acessório segue o principal.

Esse, contudo, é um assunto que deve ser tratado com o mais absoluto cuidado, pois antes de se concluir que um caso deve ser acertado como reunião familiar é necessário averiguar se a hipótese trata apenas de reunião familiar. A repetição é necessária.

Pode acontecer que o depoimento do “chefe de família” seja elemento suficiente para estabelecer a perseguição contra si iniciada, sendo que, os demais membros da sua família encontram-se apenas como “agregados”. Essa, não é nem de longe, a situação ideal.

Durante um encontro ocorrido na cidade do Rio de Janeiro, no ano de 1998, um dos temas desenvolvidos, como um problema a ser solucionado pelos membros do encontro era o de um “chefe de família”, considerado refugiado, com quem a esposa foi inserida na qualidade de reunião familiar.

O cidadão resolveu desistir do seu status de refugiado, e retornar a seu país de origem.

Tudo estabelecido, qual não foi a surpresa em se descobrir que a verdadeira pessoa perseguida era a esposa, beneficiada com a cláusula de extensão. O depoimento dela não fora colhido em função da insistência do esposo, haja vista que ambos eram oriundos de país onde a mulher era relegada, culturalmente, a um segundo plano.

Essa é uma das razões que vem orientado o Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR) a se preocupar cada vez mais com os pedidos de refúgio por parte de mulheres, evitando assim que, por ter sido beneficiada por cláusula de extensão, deixe de ser reconhecida como refugiada, como deve ocorrer em alguns casos. Nunca é demais repetir que, para o sistema internacional de Direitos Humanos, homem e mulher são iguais em direitos e obrigações, como determinam a Declaração de 1948 e o Pacto dos Direitos Civis e Políticos. Para o intérprete brasileiro, essa igualdade também está estabelecida em âmbito interno (CF/88, art. 5º, *caput*).

Além disso, é importante salientar que, segundo a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, é considerada discriminação, toda distinção, exclusão ou restrição, que impeçam a mulher de exercer direitos humanos e liberdades fundamentais, nos termos de seu art. 1º. A mesma Convenção impõe a igualdade entre homem e mulher perante a lei (art. 15º).

Portanto é necessário se afirmar a importância do estudo da reunião familiar, mas sem jamais perder o foco de toda a questão: a proteção à vida humana.

E, então, já tratando dos efeitos da decisão da extensão familiar, cumpre nos responder uma primeira pergunta: a todo parente de um perseguido que se insira na definição de refugiado deve ser estendida a condição?

A resposta é não. Isso porque, em determinados casos, não se tratará de reunião familiar, mas de pedidos supervenientes de refúgio.

Ao estudar a definição do termo de refugiado, o intérprete de depara com duas premissas a serem preenchidas. O temor de ser perseguido, em razão de uma característica indesejável em uma sociedade, aliado ao fundado temor de que aquela característica pessoal seja efetivamente motivo de perseguição no país em que se encontra, ou o elo objetivo do problema posto em questão.

Ou seja, os casos clássicos de refúgio se respondem da seguinte forma: sou um opositor político a um regime totalitário e, essa minha oposição colocou minha vida em risco. Esse relato, comprovado por aquilo que chamamos relatório de conjuntura irá dar indícios de que um sujeito, na situação descrita, corra risco de morte.

Nesse contexto, a aliança a uma característica subjetiva (atuação política opositorista) a uma característica objetiva (prisão, tortura, morte e desaparecimentos forçados de opositoristas políticos), leva a crer que se está diante de um caso de reconhecimento do status de refugiado.

O cônjuge, os ascendentes, descendentes ou quem viva economicamente a depender do refugiado tem em seu favor *estendido* o status de refugiado, e nada mais.

Em se demonstrando que o relato cervical era uma fraude, todo o sistema de proteção dessa família ruiria, perdendo todos, qualquer possibilidade de manter-se no território de proteção.

Assim seria se utilizássemos a regra do acessório segue o principal. Mas, não é o caso.

A primeira constatação importante é estabelecer se para a definição do termo refugiado faz se necessário estipular um característica própria, subjetiva do solicitante a uma característica objetiva, palpável no relato de conjuntura do país de onde veio.

Ocorre que há situações onde essa interligação entre o subjetivo e o objetivo não é possível.

Isso se dá, p.ex., nas situações estabelecidas pelo que determina o inciso III do art. 1º da Lei 9.474/97: a possibilidade de reconhecimento de refúgio a pessoas oriundas de lugares onde haja a *grave e generalizada violação de direitos humanos*.

Chamamos essa forma de reconhecimento da condição de refúgio de “objetiva/objetiva”. De fato, não é qualquer característica da pessoa que a põe em risco de vida. Ela apoia o ditador; vai nos seus discursos com a família, todos munidos de bandeirinhas. Tem uma foto dele na sala, vistoso em seu quepe militar e na coleção de medalhinhas, apenas menos chamativas que a faixa presidencial que envolve o hipertrofiado ventre.

Contudo, a guerra chegou a uma escala total, e nada mais resta senão fugir: não por suas características pessoais, mas porque o risco da morte é, nesse caso, isonômico – morrerão todos: apoiadores, opositores, tristes e felizes.

Nesse contexto, não há que se falar em reunião familiar. Qualquer pessoa oriunda de um país que se possa classificar como grave e generalizada violação dos direitos humanos, faz jus ao reconhecimento do status de refugiado, porque, o elemento perseguição por características pessoais não deve ser levado em conta.

Resta, entretanto, verificar outras hipóteses onde o refúgio e a reunião familiar sejam possíveis.

Se já descartamos a grave e generalizada violação dos direitos humanos para fins de reunião familiar, pois, neste caso, todos farão jus ao status de refugiado. Resta analisar os casos em que o reconhecimento da condição de refugiado tenha como fundamento um temor pessoal, uma característica subjetiva que a faça sofrer perseguição. São elas raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social e opiniões políticas.

E nessas hipóteses? Estaremos sempre diante de um quadro de união familiar? Nem sempre.

Nos casos de perseguição por religião, raça (etnia) e nacionalidade, se os membros da família forem da mesma religião, etnia ou nacionalidade do refugiado, estaremos diante de novos refugiados. Nesses casos, não se deve aplicar a extensão do status, mas sim, considerar os casos de cada familiar como um novo pedido, para fins de reconhecimento do status de refugiado.

Já nas hipóteses em que as situações dos familiares divergirem do refugiado, v.g., se o familiar não for da mesma nacionalidade, religião, ou se em razão da ascendência diferenciada (pai hutu, mãe tutsi), não for considerado da mesma etnia do refugiado em si, é preciso considerar, antes de aventar a reunião familiar, se os familiares não serão vítimas de perseguição por estarem inseridos em certo grupo social.

Em Ruanda, os filhos de pais Hutus e mães Tutsis eram considerados Hutus. No entanto, também foram objeto de perseguição em razão da “mistura” das raças, assim como os Hutus simpatizantes dos Tutsis.

A mesma hipótese pode ocorrer com a esposa que, embora não congrege da mesma crença do marido, seja também alvo de perseguição, por ter se casado com um “infel”. A mesma coisa com relação à nacionalidade.

Quanto às opiniões políticas, também se faz necessário, antes de deferir o pedido da reunião familiar, verificar, se os familiares dos opositoristas, independentemente de sua orientação política, também não são alvo de perseguição, hipótese que também devem ser considerados refugiados por inserção em grupo social de risco.

O que se quer deixar claro é que, antes de se pensar na reunião familiar e na extensão do status de refugiado a um familiar, deve se investigar se o referido familiar não é, antes de tudo, um refugiado.

Isso é fundamental porque, no caso da perda da condição de refugiado, como no caso de retorno voluntário ao país de origem, os familiares não perderão a sua condição de refugiados, haja vista que tiveram seus pedidos de refúgio reconhecidos e não foram agraciados com a mera extensão da condição de refugiado.

Em resumo, os efeitos da extensão se perdem com a perda da condição de refugiado, razão pela qual é tão importante investigar a situação do familiar.

### **3. O RECONHECIMENTO DA EXTENSÃO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO**

Feita a investigação acerca da situação do familiar e verificado que não há risco de perseguição em relação a ele, deve-se deferir o pedido de reunião familiar nas hipóteses legais.

O art. 2º da Lei 9.474/97 impõe algumas restrições à reunião. De fato, o benefício é estendido quando o familiar for ascendente, descendente, cônjuge, ou, na linha colateral, se dependerem economicamente do refugiado.

Tal artigo era implementado pela Resolução nº 04/1998 que foi revogada pela atual Resolução nº 16/2013. Ambas as resoluções serão objeto de discussão mais pormenorizada neste livro.

O que se é possível afirmar sobre o assunto, sem entrar no mérito de outro artigo é que a Resolução nº 16/2013 veio estabelecer premissas mais de acordo com os Direitos Humanos (quanto à proteção da família), bem como no interesse dos refugiados. Isso porque, revogou disposição contida na Resolução nº 04/1998<sup>11</sup> que restringia a reunião familiar para além daquilo que prevê a lei.

11 RESOLUÇÃO NORMATIVA nº 04, DE 1º DE DEZEMBRO DE 1998 Extensão da condição de refugiado a título de reunião familiar.

Aplica-se ao caso a velha regra: onde a lei não restringe, é vedado ao intérprete restringir. Todavia, o assunto está superado pela nova resolução.

Contudo, em que pese o embargo injustificado que havia no bojo da Resolução nº 04/1998, é necessário salientar que o CONARE, levando em consideração os princípios fundamentais de proteção à família, já permitiu, em casos concretos, a reunião familiar de uma descendente maior de 22 anos com a mãe<sup>12</sup>.

## CONCLUSÕES

A extensão da condição do refugiado, embora não prevista na definição do termo refugiado, conforme apregoado na Convenção de 1951 e no art. 1º da Lei 9.474/97, é essencial à política de soluções duráveis.

A proteção à família é direito fundamental, previsto em Documentos Internacionais (Declaração de 1948, Pacto dos Direitos Cíveis e Políticos), bem como, na Constituição Federal de 1988 (art. 226).

O refugiado tem o direito de ter a convivência e a proteção de sua família pelo Estado brasileiro, haja vista que tratado em pé de igualdade no que concerne ao exercício de seus direitos fundamentais (art. 5º, *caput* da CF/88).

Todavia, antes de se conceder a extensão, é necessário investigar se a situação do familiar não perfaz um pedido autônomo de refúgio, dada a sua con-

O COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS – CONARE, instituído pela Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, no uso de suas atribuições, objetivando implementar o disposto no artigo 2º do referido diploma legal, resolve:

ARTIGO 2º – Poderão ser estendidos os efeitos da condição de refugiado, a título de reunião familiar, ao cônjuge, ascendente ou descendente, assim como aos demais integrantes do grupo familiar que dependam economicamente do refugiado, desde que se encontrem em território nacional.

ARTIGO 2º – Para efeito do disposto nesta Resolução, consideram-se dependentes:

I – o cônjuge;

II – filhos (as) solteiros (as), menores de 21 anos, naturais ou adotivos, ou maiores quando não puderem prover o próprio sustento;

III – ascendentes; e

IV – irmãos, netos, bisnetos ou sobrinhos, se órfãos, solteiros e menores de 21 anos, ou de qualquer idade quando não puderem prover o próprio sustento;

§1º Considera-se equiparado ao órfão o menor cujos pais encontrem-se presos ou desaparecidos.

§ 2º A avaliação da situação a que se refere os incisos II e IV deste artigo atenderá a critérios de ordem física e mental e deverá ser declarada por médico.

[...]

12 LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro (compilação e comentários). **O Reconhecimento dos Refugiados pelo Brasil – Decisões Proferidas pelo CONARE**. Brasília: CONARE e ACNUR Brasil, 2007, p. 51, disponível em <[www.acnur.org/t3/recursos/publicaciones/publicaciones/?eID...](http://www.acnur.org/t3/recursos/publicaciones/publicaciones/?eID...)>, acesso em 17.09.2013.

dição. Essa investigação deve ser executada, principalmente, quando se tratar de mulheres, haja vista que o preconceito e a discriminação podem fazer um juízo equivocado da situação, lembrando que tal discriminação, bem como o termo “chefe de família” (o homem), devem ser relegados ao limbo, pois inadmissíveis em razão do sistema de proteção internacional dos Direitos Humanos (repita-se: Declaração de 1948, Pacto dos Direitos Civis e Políticos e Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher), e no âmbito interno, absurdo, em razão do que dispõe o art. 5º, *caput*, da CF/88.

Portanto, a reunião familiar deve ser utilizada apenas para beneficiar e facilitar a aproximação da família. Mas nunca se deve deixar de investigar se os familiares beneficiados com a extensão, não são, na verdade, refugiados.

## REFERÊNCIAS

- ALÁRCON, Pedro Antonio de. **A Mulher Alta (Conto de Terror)**. In MANGUEL, Alberto (Org.) **Contos de Horror do séc. XIX**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2005.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado**. Lisboa: ACNUR, 1996.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil] de 05.10.1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 17.09.2013.
- BRASIL. **Decreto nº 99.710 de 21.11.1990**. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil] de 22.11.1990, P. 02. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm)>. Acesso em 17.09.2013.
- BRASIL. **Decreto nº 592 de 06.07.1992**. Promulga o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil] de 07.07.1999, P. 8716. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm)>. Acesso em 17.09.2013.
- BRASIL. **Decreto nº 4.377, de 13.09.2002**. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto no 89.460, de 20 de março de 1984. Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/11cndh/site/pndh/sis\\_int/onu/convencoes/Convencao%20sobre%20a%20Eliminacao%20de%20Todas%20as%20Formas%20de%20Discriminacao%20contra%20a%20Mulher.pdf](http://portal.mj.gov.br/sedh/11cndh/site/pndh/sis_int/onu/convencoes/Convencao%20sobre%20a%20Eliminacao%20de%20Todas%20as%20Formas%20de%20Discriminacao%20contra%20a%20Mulher.pdf)>. Acesso em 17.09.2013.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10.12.1948.
- TAYLOR, Roger. **Greatest Heats III**. Universal: 1999.
- LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro (compilação e comentários). **O Reconhecimento dos Refugiados pelo Brasil – Decisões Proferidas pelo CONARE**. Brasília: CONARE e ACNUR Brasil, 2007, p. 51, disponível em: <[www.acnur.org/t3/recursos/publicaciones/publicaciones/?eID...](http://www.acnur.org/t3/recursos/publicaciones/publicaciones/?eID...)>. Acesso em 17.09.2013.





# ARTIGO 3º DA LEI 9.474/97: CLÁUSULAS DE EXCLUSÃO

*Marta Ricardo Rocco*

## INTRODUÇÃO

O instituto do refúgio oferece proteção àqueles que, devido a fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontram-se fora de seu país de nacionalidade e não podem ou não querem contar com a proteção desse país. O crescente número de refugiados no mundo é uma triste realidade na qual a comunidade internacional trabalha em conjunto para oferecer a proteção necessária às pessoas que perderam a proteção de seus países de origem.

Do lado destas pessoas incluídas no critério de reconhecimento do *status* refugiado, existem aquelas que, por determinados motivos, são excluídos da proteção internacional.

A seguir, serão tratadas as hipóteses dos indivíduos excluídos das cláusulas de refúgio, por 3 diferentes razões: 1) por já serem beneficiados por proteção similar, 2) por não precisarem da proteção internacional ou 3) por não merecer tal proteção. Esta última categoria é a mais grave e importante, pois trata daqueles que cometeram crimes contra a paz, crimes de guerra e crimes contra a humanidade. São eles que a legislação do refúgio procura impedir de serem reconhecidos como refugiados.

Esse trabalho é um comentário sobre as cláusulas de exclusão conforme dispostas na Lei 9.474/97 em conjunto com a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51).

## 1. ASPECTOS GERAIS DAS CLÁUSULAS DE EXCLUSÃO

As cláusulas de exclusão, incluídas na Lei 9.474/97 com o intuito de evitar proteger aqueles que não precisam ou não merecem a proteção internacional, dispõem que determinados indivíduos, mesmo preenchendo todos os requisitos das cláusulas de inclusão do artigo 1º da Lei, que os reconheceriam como refugiados, não podem se beneficiar da condição de refugiado.

As cláusulas foram originalmente incluídas na Convenção de 51 (Art. 1º – Seções D, E e F), formulada após a Segunda Guerra Mundial, o Tribunal de Nuremberg que julgou os criminosos da guerra e o surgimento da definição de Genocídio. Os países signatários da Convenção de 51 tinham restrições quanto ao acolhimento de criminosos de guerra, traidores e perseguidores da população civil, o que era uma novidade no regime internacional dos refugiados uma vez que tratados e convenções sob o auspício da Liga das Nações como o Tratado dos Refugiados Russos<sup>1</sup> e a Convenção relacionada aos Refugiados vindos da Alemanha<sup>2</sup>, que ofereciam sua própria definição de refugiados, muitas vezes restritos à suas nacionalidades, não restringiam criminosos ou desmerecedores do *status* de refugiado em seus territórios.

Além destas motivações de Direito Internacional Penal, outros fatores são dignos de nota, como a já então tendência do fechamento das fronteiras, a adoção do passaporte como documento de identificação obrigatório para viagens internacionais, a manutenção da segurança nacional e a ordem pública. Todos estes fatores influenciaram na decisão dos Estados signatários da Convenção de 51 de negar a admissão de criminosos em seus territórios como refugiados.

A lei brasileira, influenciada pela Convenção de 51, incluiu as cláusulas de exclusão em seu artigo 3º, dispondo sobre os indivíduos que, mesmo que se enquadrem na definição de refugiado do artigo 1º da Lei, não serão beneficiados por esse *status* no Brasil. O artigo é dividido em quatro incisos, classificando os indivíduos em três grupos distintos:

- a.1) Indivíduos que já desfrutam de proteção ou assistência;
- b.2) Indivíduos que não necessitam de proteção internacional;
- c.3) Indivíduos que não merecem a proteção internacional.

É comum que os fatos que possam incluir uma pessoa em um dos incisos do artigo 3º, sejam mencionados durante o processo de solicitação de refúgio, sendo por menção do próprio indivíduo durante entrevista; seja por checagens feitas pela Polícia Federal junto à INTERPOL e outros sistemas de informação; ou seja através de pesquisa feita por oficial do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) ou advogado da Sociedade Civil responsável pelo caso. No entanto, se posteriormente à decisão do CONARE reconhecendo o *status*, forem descoberto fatos relevantes que enquadrem o indivíduo bene-

---

1 Cf. *Arrangement with respect to the issue of certificates of identity to Russian Refugees*. Assinado em Genebra, em 5 de Julho de 1922.

2 Cf. *Convention concerning the Status of Refugees coming from Germany, with Annex*. Assinado em Genebra, em 10 de fevereiro de 1938.

ficiado às cláusulas de exclusão, a decisão que concedeu o *status* de refugiado deverá ser anulada.

Cada um dos grupos será tratado com mais detalhes a seguir, esclarecendo e exemplificando os casos enquadrados em uma das cláusulas de exclusão.

## 2. INDIVÍDUOS QUE JÁ DESFRUTAM DE PROTEÇÃO OU ASSISTÊNCIA

Este grupo é regido pelo art. 3º, inciso I da Lei nº 9.474/97 e art. 1º, seção D da Convenção de 1951.

Artigo 3º – Não se beneficiarão da condição de refugiado os indivíduos que:

I – Já desfrutarem de proteção ou assistência por parte de organismos ou instituição das Nações Unidas que não o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR;

O *status* de refugiado não deve ser reconhecido ao indivíduo que, ao tempo do procedimento de solicitação de refúgio no país, já se beneficie da proteção internacional similar oferecida por órgão ou agência da Organização das Nações Unidas (ONU) diversa ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). O objetivo deste dispositivo é evitar que haja conflito de competências entre agências. Pode-se identificar dois exemplos de agências similares de proteção internacional: a Agência das Nações Unidas para a Reconstrução da Coreia (UNKRA), concluída em 1958; e a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Oriente Próximo (UNRWA), a agência da ONU instituído em 1949 pela Assembleia Geral e destinada aos refugiados palestinos, tendo em vista os conflitos árabe-israelenses de 1948 e 1967. A UNRWA oferece programas de desenvolvimento humano, saúde, educação, serviços sociais e de emergência, atuando em cinco áreas: Jordânia, Líbano, Síria, Faixa de Gaza e Cisjordânia. Palestinos que se encontram em uma destas cinco regiões recebem a proteção internacional providenciada pela UNRWA e não são incluídos nas cláusulas de refúgio como definido pela Convenção de 51 e pela Lei 9.474/94.

Deve-se ressaltar, no entanto, que um palestino que se encontre fora da área de competência da UNRWA, e por esta razão sem a proteção internacional oferecida pela agência, se qualifica plenamente ao *status* de refugiado da Convenção de 51 e da Lei 9.474/97<sup>3</sup>.

3 UNHCR. *Note on UNHCR's Interpretation of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and Article 12(1)(a) of the EU Qualification Directive in the context of Palestinian*

### 3. INDIVÍDUOS QUE NÃO NECESSITAM DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL

São excluídos do benefício da Lei os indivíduos considerados como não necessitando da proteção internacional, porque residem em país que lhes garante proteção análoga à de seus próprios nacionais. Disposto no inciso II do art. 3º da Lei 9.474/97, e também no art. 1º, seção E da Convenção de 1951.

Artigo 3º – [...]

II – Sejam residentes no território nacional e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro;

Segundo o disposto acima, não será reconhecido o *status* de refugiado ao estrangeiro residente de país que garante a maior parte dos direitos e obrigações gozados normalmente pelos seus próprios nacionais. Os direitos e obrigações similares devem não somente englobar direitos fundamentais, mas também direitos gerais previstos na Constituição nacional, incluindo liberdade de movimento e documento que possibilite o indivíduo de entrar e sair do país. Em especial o direito à proteção em relação à deportação e a expulsão. Na falta desta proteção, visando garantir o princípio do *non-refoulement*, a cláusula de exclusão não poderá ser aplicada, possibilitando então o indivíduo a ser beneficiado pela Convenção de 51 e pela Lei 9.474/97.

É necessária, também, a inclusão da proteção diplomática do país de residência. Na falta deste direito, o indivíduo não deve ser afetado pela cláusula de exclusão.

Portanto, para que uma pessoa seja excluída do benefício do refúgio garantido pela Lei 9.474/97, de acordo com o art. 3º, inciso II, é preciso que ela seja reconhecida pelas autoridades do país de residência na qual ela não é nacional, como portadora de direitos e obrigações similares aos dos nacionais. Nacionais de Portugal, que residem no Brasil e pleitearam a igualdade de direitos<sup>4</sup>, podem ser considerados como não necessitando de proteção internacional, caso venham a ser perseguidos em seu país de origem de tal maneira que o qualificariam para o reconhecimento da condição de refugiado, pois possuem direitos e obrigações similares aos cidadãos brasileiros.

O mesmo pode ser dito aos nacionais de países membros do MERCOSUL e associados. O Acordo de Residência MERCOSUL promulgado pelos

---

*refugees seeking international protection*, May 2013. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/518cb8c84.html>>. Acesso em 15/09/2013.

4 Decreto nº 3.927, de 19 de setembro de 2001.

Decretos nº 6.964<sup>5</sup> e 6.975<sup>6</sup>, dispõe que os nacionais da Argentina, Paraguai, Uruguai, Chile e Peru, podem residir no território brasileiro, com igualdade de direitos civis, deveres e responsabilidades trabalhistas e previdenciárias, direito de nome, registro e nacionalidade aos seus filhos.

#### 4. INDIVÍDUOS QUE NÃO MERECEM PROTEÇÃO INTERNACIONAL

Foi somente após a Segunda Guerra Mundial que indivíduos se tornaram sujeitos do Direito Internacional Público, transcendendo as fronteiras nacionais ao receberem responsabilidades criminais. O Tribunal de Nuremberg estabeleceu um precedente, introduzindo a personalidade jurídica e a culpabilidade internacional à pessoa física, para crimes como Crimes de Guerra e Crimes contra a Humanidade. A partir de então, indivíduos começaram a responder por crimes internacionais<sup>7</sup>.

A Convenção de 51 foi elaborada durante este período. Os eventos dessa época influenciaram a inclusão de cláusulas garantindo a não proteção daqueles que violaram Direitos Humanos evitando, assim, a impunidade. A oferta de proteção internacional para a aqueles que eram perseguidores e por esta razão se tornaram perseguidos; bem como a entrada de criminosos no território do país de acolhida, que pudesse constituir perigo à segurança e ordem pública.

A lei brasileira não foi diferente e incluiu os incisos III e IV em seu artigo 3º, dispondo sobre a exclusão do refúgio aos perpetradores de crimes internacionais, graves crimes comuns ou atos contrários aos princípios das Nações Unidas.

Artigo 3º – [...]

III – Tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas;

IV – Sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

O Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado, publicado pelo ACNUR, ensina que a decisão sobre a aplicabilidade da cláusula de exclusão compete ao Estado de acolhida, e que basta haver “razões poderosas para pensar” que foi cometido o crime ou ato estipulado

5 Decreto nº 6.964, de 29 de setembro de 2009.

6 Decreto nº 6.975, de 7 de outubro de 2009.

7 BEIGBEDER, Y. *Judging War Criminals - The Politics of International Justice*. 1ª ed. Great Britain: Macmillan Press Ltd, 1999. p. 49

na lei. Não é necessário, portanto, a produção de prova formal da existência de procedimento judicial<sup>8</sup>, isto é, a produção de prova de que houve sentença penal condenatória transitada em julgado. Mas a cláusula de exclusão deve ser aplicada restritivamente, quando houver uma razão séria para se considerar que o crime foi realmente cometido pelo solicitante de refúgio, de maneira que a exclusão não seja dada de forma errônea, considerando as graves consequências que podem causar ao indivíduo.

#### 4.1. INCISO III E O DIREITO PENAL INTERNACIONAL

O inciso III do artigo 3º da Lei 9.474/97 enumera os crimes que se cometidos, excluem seus autores da proteção internacional do refúgio. São crimes que violam seriamente costumes e normas internacionais do Direito Internacional Humanitário e Direitos Humanos. A denominação faz referência a instrumentos internacionais relativos a esses crimes. São eles: Crime contra a Paz, Crimes de Guerra e Crimes contra a Humanidade.

##### 4.1.1. CRIME CONTRA A PAZ

A definição de Crimes contra a Paz pode ser encontrada no artigo 6(a) da Carta do Tribunal Militar Internacional, dispondo que o Crime contra a Paz constitui em planejar, preparar, iniciar agressão ou travar guerra, violar tratados, acordos ou compromissos internacionais, bem como a participar de um plano comum ou em conspiração para a realização de qualquer um dos atos anteriormente mencionados. São crimes quase que exclusivamente cometidos por agentes de governo, cuja responsabilidade criminal é a do indivíduo e não a do Estado<sup>9</sup>.

##### 4.1.2. CRIMES DE GUERRA

Os Crimes de Guerra estão enraizados nos costumes e tratados internacionais e seu entendimento emergiu em meados do século XIX, na época em que os costumes das Leis de Guerra começaram a ser codificados no Direito Internacional Humanitário. No início, apenas os Estados eram criminalmente responsáveis por condutas que infringiam costumes ou tratados internacionais<sup>10</sup>. Isso mudou após os julgamentos do Tribunal de Nuremberg, como já foi dito anteriormente.

8 ACNUR. *Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado. Versão Brasileira*. Brasília: ACNUR Brasil, 2004. p. 149.

9 Brownlie, I. *International Law and the Use of Force by States*. 1963. Ch IX.

10 CASSESE, A. Revisado por: Gaeta, P.; Baig, Laurel; Fen, M.; Gosnell, C.r; Whiting, A. *Cassese's International Criminal Law*. 3.ed. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 63.

Crimes de Guerra correspondem às violações de costumes e tratados internacionais de guerra, constituindo em sérias infrações que causam graves consequências a vítima, perpetrados em tempos de guerra. Alguns exemplos de violações são: ataques e assassinatos intencionais contra a população civil do Estado inimigo; tortura; tratamento desumano, incluindo experimentos biológicos; e a destruição de propriedade. A lista é extensa e pode ser encontrada na Carta do Tribunal Militar Internacional (art. 6 b), nas Convenções de Genebra de 1949 e protocolos adicionais, bem como no Estatuto de Roma<sup>11</sup> (art. 8) do Tribunal Penal Internacional, do qual o Brasil é signatário. Os tribunais internacionais como o Tribunal Penal Internacional para a antiga Iugoslávia, Tribunal Penal Internacional para Ruanda e o Tribunal Penal Internacional possuem jurisprudência ampla sobre o assunto.

#### 4.1.3. CRIMES CONTRA A HUMANIDADE

A noção sobre os Crimes contra a Humanidade surgiu no início do século XX, após o massacre de Armênios cometidos pelo Império Otomano. Durante os julgamentos de Nuremberg, muitas das atrocidades cometidas pelos alemães contra a população civil durante a Segunda Guerra Mundial foram expostas. No entanto, elas não se enquadravam nas violações das Leis de Guerra, pois tinham motivação de perseguição política ou racial contra seus próprios cidadãos e não contra a população dos Estados inimigos<sup>12</sup>.

Crimes contra a Humanidade podem ser definidos como crimes particularmente odiosos ou graves ofensas contra a dignidade humana, incluindo extermínio (ligado também ao crime de genocídio), escravidão, tortura, perseguição política, racial ou religiosa, e apartheid, cometidos de forma generalizada ou sistemática contra a população civil, durante conflito armado ou em tempo de paz. Podem ser cometidos ativamente pelo governo, através de legislação, executada por autoridade política *de facto*, grupo político organizado, ou tolerado, consentido, conhecido pelo governo, autoridades ou grupos. A definição pode ser encontrada no art. 7º do Estatuto de Roma.

O Brasil recebeu refugiados da Guiné-Conacri, que contaram ter presenciado os ataques da guarda contra manifestantes que protestavam dentro de um estágio de futebol, na capital Conacri, em 28 de setembro de 2008, matando mais de 150 pessoas. Foram registrados também, mais de 100 estupros de mulheres. O ocorrido em Conacri pode ser classificado como Crime con-

11 Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (2187 UNTS 3).

12 CASSESE, A. *Op. cit.*, p. 85-86.



tra a Humanidade. Membros da guarda presidencial autores dos crimes seriam enquadrados nas cláusulas de exclusão.

Outro exemplo é o de uma solicitante de refúgio, nacional de Uganda, que, durante entrevista à Caritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP) mencionou ser perseguida pelo seu próprio governo, pois fazia parte do movimento *Lord's Resistance Army* (LRA), cujos membros são procurados, acusados de cometer crimes contra a humanidade, bem como crimes de guerra. Em 2005, O Tribunal Penal Internacional expediu mandando de prisão contra seus líderes. Mesmo preenchendo os requisitos das cláusulas de inclusão do instituto do refúgio, o pedido de refúgio da solicitante foi negado pelo CONARE, visto que ela se enquadrava na cláusula de exclusão disposta pelo Art. 3º, inciso III da Lei nº 9.474/97.

#### 4.1.4. GRAVE CRIME DE DIREITO COMUM

A Convenção de 51 dispõe no art. 1F(b) que o *status* de refugiado não deverá ser reconhecido às pessoas que cometeram um grave crime de direito comum de caráter não político fora do país de acolhida. O objetivo deste dispositivo é de proteger a comunidade do país de guarida de indivíduos perigosos, assim como evitar que fugitivos se utilizem de instrumentos internacionais para ficarem impunes.

A natureza e a finalidade dos graves crimes de direito comum não são determinados pela Convenção. No entanto, a menção de crimes hediondos<sup>13</sup>, participação em atos terroristas ou tráfico de drogas foi uma forma que o legislador nacional encontrou para definir o que deve ser considerado grave crime comum dentro da jurisdição brasileira.

No momento da decisão sobre a aplicabilidade da cláusula de exclusão no caso em tela, dois pontos devem ser considerados. Primeiro, se de fato há sérias razões para considerar que o indivíduo solicitante de refúgio cometeu uma ofensa e; em seguida, se tal ofensa é um crime sério e que não tenha natureza política.

O elemento político da infração deve prevalecer sobre o caráter de direito comum, ou seja, se o crime foi cometido genuinamente por razões políticas consistentes com os direitos humanos e liberdades fundamentais e não apenas por razões pessoais ou em proveito próprio, sem, contudo envolver atos de atrocidade.

<sup>13</sup> Crimes Hediondos são previstos expressamente no art. 1º da Lei 8.072, de 25 de julho de 1990.

Com relação aos atos terroristas mencionados na Lei, é preciso considerar a natureza de tais atos, assim como o contexto e circunstâncias particularidades do caso. A mera participação em ato terrorista não é suficiente para aplicação da cláusula de exclusão, visto que o termo “terrorismo” tende a ser utilizado indiscriminadamente por autoridades que utilizam o termo para deslegitimar indivíduos ou grupos, muitas vezes para a consolidação de poder político, eliminação de oponentes, a inibição de discórdia legítima ou a supressão de resistência contra ocupação militar<sup>14</sup>.

O ato terrorista deve se enquadrar no escopo das cláusulas de exclusão da Lei 9.474/97 e da Convenção de 51, ou seja, atos considerados atrocidades violadoras dos direitos humanos e liberdades fundamentais. Caso isso não ocorra, as cláusulas de inclusão devem prevalecer.

Em 2011, a CASP recebeu solicitantes de refúgio nacionais da Nigéria, vindos da região Níger Delta, região conhecida pelas inúmeras disputas violentas entre a população e o governo, causadas pela exploração de seus recursos naturais. Invasões às grandes companhias, sequestros de funcionários e ataques a oleodutos e depósitos perpetrados pelos grupos armados são bastante comuns. Alguns destes crimes podem ser qualificados como atos terroristas. No entanto, cada caso deve ser analisado separadamente, com o intuito de separar os atos que se enquadram no escopo das cláusulas de exclusão dos que não se enquadram. Ao indivíduo perseguido cujo ato não se enquadra, deve ser reconhecido o *status* de refugiado.

#### 4.2. ATOS CONTRÁRIOS AOS OBJETIVOS E PRINCÍPIOS DAS NAÇÕES UNIDAS

Os princípios das Nações Unidas podem ser encontrados nos artigos 1º e 2º da Carta das Nações Unidas. São exemplos de objetivos e princípios das Nações Unidas: (i) manter a paz e a segurança internacionais, (ii) evitar ameaças à paz, (iii) reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz, (iv) desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, (v) resolução de controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais, (vi) evitar o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado.

A cláusula da não violação dos princípios da ONU foi incluída para evitar que, caso fosse cometido uma infração que não se enquadre em nenhuma das

14 Report of the Policy Working Group on the United Nations and Terrorism. August 6, 2002.

cláusulas anteriores, houvesse a possibilidade do refúgio. Neste sentido, a cláusula será aplicada de um modo geral. O Manual de Procedimentos do ACNUR aponta que esta cláusula seria aplicada contra indivíduos que tenham participado no exercício do poder de um Estado Membro, bem como tenham contribuído para a violação dos princípios das Nações Unidas, por este Estado<sup>15</sup>.

## CONCLUSÃO

A lei brasileira que dispõe sobre a implementação do Estatuto dos Refugiados incluiu em seu texto a maior parte dos dispositivos da Convenção de 51 com relação às cláusulas de exclusão, reafirmando a existência de três grupos que, muito embora preencham os requisitos para o reconhecimento da condição de refúgio, não são beneficiados pelo instituto: os indivíduos que já desfrutam, os que não necessitam e os que não merecem a proteção internacional.

No entanto, foram apresentadas algumas diferenças à Lei. O art. 3º, inciso III incluiu, além dos crimes contra a paz, crimes de guerra e crimes contra a humanidade – todos definidos em tratados e convenções internacionais – os crimes hediondos, participação em atos terroristas ou tráfico de drogas.

Tendo em vista que a Convenção de 51 não estipula o que deve ser considerado um grave crime de direito comum, a lei brasileira incluiu as disposições acima citadas com o intuito de determinar e clarificar o que deveria ser considerado um grave crime de direito comum.

Através da Lei 9.474/97, o Brasil demonstra continuar o compromisso de proteção aos refugiados, respeitando a vontade da Comunidade Internacional de impedir a impunidade aos indivíduos violadores dos direitos humanos, direitos fundamentais, costumes e tratados internacionais, excluindo do instituto do refúgio, criminosos perpetradores de crimes internacionais, graves crimes de direito comum e atos contrários ao princípio das Nações Unidas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACNUR. *Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado*. Versão Brasileira. Brasília: ACNUR Brasil, 2004. p. 149
- BEIGBEDER, Y. *Judging War Criminals – The Politics of International Justice*. 1ª ed. Great Britain: Macmillan Press Ltd, 1999
- BIANCHI, A. *State Responsibility and Criminal Liability of Individuals*. 1ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2009

---

<sup>15</sup> ACNUR. *Op. cit.*, p. 163.

- BROWNLIE, I. *International Law and the Use of Force by States*. 1<sup>a</sup> ed. Oxford: Oxford University Press, 1963
- CASSESE, A. Revisado por: Gaeta, P.; Baig, Laurel; Fen, M.; Gosnell, C.r; Whiting, A. *Cassese's International Criminal Law*. 3.ed. Oxford: Oxford University Press, 2008
- GOODWIN-GILL, G. S.; MCADAM, J. *The Refugee in International Law*. 3<sup>a</sup> ed. Oxford: Oxford University Press, 2007
- JUBILUT, L. L. Refugee Law and Protection in Brazil: a Model in South America?. *Journal of Refugee Studies*, v. 19, n 1, p. 22-44, 2006
- Report of the Policy Working Group on the United Nations and Terrorism*. 6 de Agosto de 2002
- UNHCR. *Note on UNHCR's Interpretation of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and Article 12(1)(a) of the EU Qualification Directive in the context of Palestinian refugees seeking international protection*, May 2013.
- WEIS, P. Legal Aspects of the Convention of 25 July 1951 Relating to the Status of Refugees. *British Yearbook of International Law*, v. 30, p. 475-480, 1953
- YEARBOOK OF THE INTERNATIONAL LAW COMMISSION. *Principles of International Law recognized in the Charter of the Nürnberg Tribunal and in the Judgment of the Tribunal, with commentaries*, 1950



# A CONVENÇÃO DE 1951 RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS

*Isabela Mazão*

## INTRODUÇÃO

Há mais de 60 anos a *Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados* (Convenção de 51<sup>1</sup>) segue sendo um dos pilares<sup>2</sup> do regime internacional de proteção aos refugiados. Sendo assim, para todos aqueles que desejam se aprofundar no tema do refúgio, conhecer o texto da Convenção e buscar entender os antecedentes que levaram a sua adoção é de extrema importância.

A Convenção de 51 não apenas define quem é um refugiado, mas diz quais são obrigações concretas que os Estados devem adotar para protegê-los (como é o caso do princípio da não devolução<sup>3</sup>), e estabelece qual tratamento deve ser dado aos refugiados a fim de alcançar a efetiva proteção e integração destas pessoas no país de refúgio.

Este texto irá descrever os passos iniciais do regime internacional de proteção dos refugiados, mostrando os antecedentes da Convenção de 51. Também será objetivo deste texto descrever o período de criação da Convenção, o desenvolvimento do seu texto final e sua importância nos dias atuais.

O texto será dividido em quatro partes. Na sessão 1 será apresentado um breve histórico sobre os antecedentes da Convenção de 51, tais como instrumentos internacionais adotados no passado que tinham como objetivo a proteção do refugiado, definições prévias do termo refugiados e as instituições internacionais que precederam o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Em seguida, na segunda parte do artigo, serão abordados os debates que culminaram na adoção da Convenção de 51 e o processo de redação do texto final. Na sessão 3 serão apresentados os principais aspectos

---

1 Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Disponível em: <<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=47160e532>>.

2 O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados estabelecido pela Assembleia Geral em 1950 e a Convenção de 1951 são os dois pilares do regime internacional de proteção aos refugiados.

3 Princípio da não devolução (*non-refoulement*) constitui uma garantia contra devolução forçada para territórios onde existe risco de perseguição ou onde a sua vida ou liberdade sejam ameaçadas. Artigo 33 (1) da Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados.

tos da Convenção de 51 e os princípios do Direito Internacional consagrados em seu texto. Finalmente na conclusão o objetivo será o de tecer considerações sobre a relevância da Convenção nos dias de hoje.

## 1. ANTECEDENTES DA CONVENÇÃO DE 51

O Preâmbulo<sup>4</sup> da Convenção de 51 mostra que um dos objetivos de sua criação é o de rever e codificar os acordos internacionais anteriores relativos ao estatuto dos refugiados. A partir de 1920, no âmbito da Liga das Nações, encontram-se os primeiros acordos que anos mais tarde serviriam de base para a Convenção de 51. Data de 1921 a primeira iniciativa que buscou estabelecer o compromisso da comunidade internacional de dar proteção e buscar soluções para os problemas dos refugiados<sup>5</sup>. A Liga das Nações nomeou o Escritório o Alto Comissário para Refugiados Russos (1921- 1930), e lhe incumbiu à proteção de grupos específicos de refugiados<sup>6</sup>. Ao longo dos anos, outras instituições foram criadas para dar continuidade ao trabalho inaugurado pelo Alto Comissário tais como o Escritório Internacional Nansen (1931-1938), o Escritório do Alto Comissariado para Refugiados vindos da Alemanha (1933-1938), o Escritório do Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados (1939-1946), o Comitê Intergovernamental para Refugiados (1938-1947) e a Organização Internacional para os Refugiados – IRO (1946-1952)<sup>7</sup>. Estas instituições ofereciam proteção e buscavam soluções para os problemas dos refugiados com base em instrumentos legais adotados naquela época<sup>8</sup>.

Fridtjof Wedel-Jarlsberg Nansen assumiu o cargo de Alto Comissário em 01 de setembro de 1921<sup>9</sup>. Naquele momento, o objetivo era definir o *status*, assegurar a repatriação e coordenar ações de assistência para milhares de pessoas que se deslocaram no contexto da Primeira Guerra Mundial<sup>10</sup>. Com o objetivo de proteger e prover assistência aos refugiados do Império Otomano

4 Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados, Preâmbulo, parágrafo terceiro.

5 FELLER, Erika. The Evolution of the International Refugee Protection Regime, *Washington University Journal of Law & Policy*, 5, p. 129 e ss., 2001. p. 130. Disponível em: <<http://digitalcommons.law.wustl.edu/wujlp/vol5/iss1/11>>. Acesso em: 13 de janeiro de 2014.

6 *Ibid.* p. 130.

7 *Ibid.* p. 130.

8 JAEGGER, Gilbert. *On the history of the international protection of refugees*. IRRC, v. 83, nº 843, September 2001. p. 732.

9 *Ibid.* p. 728.

10 *Ibid.* p. 728.

e da República da Turquia, o mandado ao Alto Comissário foi estendido aos armênios em 1924 e a “outras categorias de refugiados<sup>11</sup>” em 1928<sup>12</sup>.

Em 1922 foi adotado o “Arranjos para a Emissão de Certificados de Identidade para Refugiados Russos”<sup>13</sup>. Com base nos termos destes Arranjos os governos deveriam emitir certificados de identidade para os refugiados que estivessem vivendo em seu território. Em 1923 foi necessária a criação de um novo arranjo, desta vez para lidar com o caso dos refugiados armênios. Foi adotada então em 1924 o “Plano para emissão de certificados de identidade para refugiados armênios”<sup>14</sup>. Em 1926 um novo acordo é desenhado, mais uma vez buscando corrigir algumas limitações dos acordos anteriores. Os certificados de identidade emitidos com base nos acordos de 1922 e 1924 não garantiam o direito de retornar ao país de origem, e como a repatriação para o país de origem, em muitos casos, não era mais vista como uma possível solução, novas provisões tiveram que ser incluídas. Sendo assim, em 1926 foi adotado o “Arranjos Relativos a Emissão de Certificados de Identidade para refugiados Russos e Armênios, Suplementado e Corrigindo os Arranjos de 5 de Junho de 1922 e de 1 de Maio de 1924”<sup>15</sup>. Os certificados de identidade emitidos com base nestes arranjos ficaram conhecidos como “Passaporte Nansen”<sup>16</sup>.

Como a adoção dos “Arranjos de 1926”, pela primeira vez um documento traz uma definição do termo *refugiado*, qual seja:

Russos: Qualquer pessoa de origem Russa que não se beneficie ou que não mais se beneficie da proteção do Governo da República Socialista Federativa Soviética e que não adquiriu outra nacionalidade.

Armênios: Qualquer pessoa de origem Armênia anteriormente sujeita ao Império Otomano que não se beneficie ou que não mais se beneficie da proteção do governo da República da Turquia e que não adquiriu outra nacionalidade.<sup>17</sup>

11 Assírios, Assírio-Caldeus, Sírios, Curdos e Turcos. Cf. SKRAN, Claudena M. *Historical Development of International Refugee Law*. In: ZIMMERMANN, Andreas (Ed.) *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol - A Commentary*. Oxford Commentaries on International Law. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 11.

12 *Ibid.* p. 11.

13 *Ibid.* p. 7

14 *Ibid.* p. 8.

15 *League of Nations. Arrangement Relating to the Issue of Identify Certificates to Russian and Armenian Refugees*, 12 May 1926.

16 Cf. “Designed in 1922 by Fridtjof Nansen, in 1942 they were honored by governments in 52 countries and were the first refugee travel documents. Approximately 450,000 Nansen passports were issued”. SKRAN, Claudena M. *Op. cit.*

17 Cf. “2. The Conference adopts the following definitions of the term “refugees”:  
“Russian: Any person of Russian origin who does not enjoy or who no longer enjoys the protection of the Government of the Union of Socialist Soviet Republics and who has not acquired another nationality.



Tal definição refletia a crença de que cada pessoa deveria ser nacional de um Estado. Observa-se então a ideia de que os refugiados impunham um problema ao ordenamento internacional na medida em que o vínculo entre o indivíduo e o Estado havia se rompido<sup>18</sup>.

Em 1928 um novo acordo é firmado para ampliar ainda mais os arranjos do “Passaporte Nansen”. No âmbito deste acordo os Estados estenderam o sistema de proteção para os assírios, minorias cristãs do Império Otomano e a um grupo de refugiados políticos da Turquia<sup>19</sup>.

O Escritório Internacional Nansen para os Refugiados, que começou a operar em abril de 1931, foi criado para dar seguimento aos trabalhos do Alto Comissário Nansen que falecera em maio de 1930. O Escritório assumiu a responsabilidade de proteger e fornecer assistência material para os refugiados. Em 1938, o Escritório recebeu um Prêmio Nobel da Paz pelos seus esforços em estabelecer o Passaporte Nansen<sup>20</sup>.

O próximo acordo a ser firmado no âmbito da Liga das Nações foi a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 28 de outubro de 1933. A Convenção de 1933 não trouxe uma nova definição para o termo refugiado, mas aceitou os parâmetros já estabelecidos em arranjos anteriores, incorporando o conceito de que refugiadas “são pessoas que não se beneficiam de proteção diplomática de seu país de origem e que não adquiriram uma nova nacionalidade”<sup>21</sup>. A Convenção de 1933 foi ratificada por oito Estados<sup>22</sup>, os mais poderosos da época. Ela é considerada como sendo um marco na proteção aos refugiados, pois foi em virtude desta Convenção que o princípio da *non-refoulement* passou a ser considerado um princípio do Direito Internacional<sup>23</sup>.

Em 1938, o Comitê Intergovernamental para Refugiados (IGCR) substituiu o Escritório Internacional Nansen<sup>24</sup>. O IGCR foi criado em seguimento à Conferência de Evian de julho 1938. A Conferência contou com a participação de 32 Estados e foi convocada pelo Presidente americano Franklin D. Roosevelt. O objetivo principal era o de responder à crescente pressão política

---

*“Armenian: Any person of Armenian origin formerly a subject of the Ottoman Empire who does not enjoy or who no longer enjoys the protection of the Government of the Turkish Republic and who has not acquired another nationality”.* (LEAGUE OF NATIONS. *Op. cit.*)

18 SKRAN, Claudena M. *Op. cit.*

19 SKRAN, Claudena M. *Op. cit.* p. 11.

20 JAEGER, Gilbert. On the history of the international protection of refugees. IRRC, v. 83, nº 843, September 2001.p. 729.

21 SKRAN Claudena M. *Op. cit* p. 14

22 SKRAN Claudena. p. 24

23 JAEGER, Gilbert. *Op. cit.* p 730.

24 *Ibid.*. p. 729

criada pelo aumento do número de refugiados judeus da Alemanha, e visava estabelecer uma organização internacional para buscar soluções para o problema dos refugiados.<sup>25</sup>

Outros importantes tratados prévios a Convenção de 1951 são: O Acordo Provisório sobre o Estatuto dos Refugiados vindos da Alemanha de 1936<sup>26</sup>; e a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados vindos da Alemanha de 1938<sup>27</sup>, bem como o Protocolo Adicional de 1939<sup>28</sup>, que entendia o alcance dos tratados também aos refugiados da Áustria.

O Acordo Provisório Relativo ao Estatuto dos refugiados vindo da Alemanha, adotado em 1936, define refugiado como sendo:

[...] qualquer pessoa estabelecida naquele país, que não possua qualquer nacionalidade além da nacionalidade alemã, e que a seu respeito foi estabelecido por lei ou por fato que essa pessoa não conta com a proteção do Governo do Reich<sup>29</sup>.

A Convenção de 1938 estabeleceu que refugiados vindo da Alemanha seriam:

#### Artigo 1

(a) Pessoas que possuíam ou no passado haviam possuído nacionalidade alemã e que não possuindo nenhuma outra nacionalidade e que provavelmente não se beneficiam, de fato ou de direito, da proteção do governo da Alemanha;

(b) Pessoas apátridas não consideradas por Convenções ou Arranjos anteriores, que deixaram a Alemanha depois se estabelecerem aí, e que provavelmente não se beneficiam, de fato ou de direito, da proteção do governo da Alemanha<sup>30</sup>.

25 JAGGER, Gilbert. *Op. cit.*, p. 731.

26 *The Provisional Arrangement concerning the Status of Refugees coming from Germany, 1936.*

27 *Convention concerning the Status of Refugees coming from Germany, 1938.*

28 *Additional Protocol to the Provisional Arrangement and to the Convention concerning the Status of Refugees Coming from Germany, 1939*

29 Cf. "CHAPTER I. – DEFINITION OF THE TERM "REFUGEE COMING FROM GERMANY"  
Article 1.

For the purpose of the present arrangement, the term "refugee coming from Germany" shall be deemed to apply to any person who was settled in that country, who does not possess any nationality other than German nationality, and in respect of whom it is established that in law or in fact he or she does not enjoy the protection of the Government of the Reich". (LEAGUE OF NATIONS. Provisional Arrangement concerning the Status of Refugees Coming from Germany, 4 July 1936)

30 Cf. "CHAPTER I. – DEFINITION  
Article 1.

1. For the purposes of the present Convention, the term "refugees coming from Germany" shall be deemed to apply to:

(a) Persons possessing or having possessed German nationality and not possessing any other nationality who are proved not to enjoy, in law or in fact, the protection of the German Government.

Já com o fim da Liga das Nações, em 1946, a resposta dada ao grande número de pessoas deslocadas logo após o fim da Segunda Guerra Mundial foi à criação da Organização Internacional para os Refugiados (IRO), que passou ser a organização que iria dar continuidade as iniciativas de buscar proteção e solução para os problemas dos refugiados no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). A IRO foi criada em 15 dezembro 1946 pela Resolução 62 (I) da Assembleia da ONU<sup>31</sup>, e funcionou até 28 fevereiro de 1952. A IRO ficou conhecida por seu trabalho com o reassentamento, que foi sua principal atividade<sup>32</sup>. Durante sua existência a IRO ajudou mais de 1.6 milhões de refugiados<sup>33</sup>. O Anexo I<sup>34</sup> da Constituição da IRO determina os princípios e a definição do termo *refugiado* e deslocado interno para os quais o mandato da Organização deveria ser estendido.

*(b) Stateless persons not covered by previous Conventions or Agreements who have left Germany territory after being established therein and who are proved not to enjoy, in law or in fact, the protection of the Germany Government.*

*2. Persons who leave Germany for reasons of purely personal convenience are not include in this definition". (LEAGUE OF NATIONS, Convention concerning the Status of Refugees Coming From Germany, 10 February 1938)*

31 Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/62\(I\)&Lang=E&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/62(I)&Lang=E&Area=RESOLUTION)>.

32 JAGGER, Gilbert. *Op. cit.* p. 732.

33 EINERSEN, Tarje. Drafting History of the 1951 Convention and 1967 Protocol. In: ZIMMERMANN, Andreas (Ed.) *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol – A Commentary*. Oxford Commentaries on International Law. Oxford: Oxford University Press, 2011.

34 Cf. "Annex I, Section A–Definition of Refugees

*1. Subject to the provisions of sections C and D and of Part II of this Annex, the term 'refugee' applies to a person who has left, or who is outside of, his country of nationality or of former habitual residence, and who, whether or not he had retained his nationality, belongs to one of the following categories:*

*(a) victims of the Nazi or fascist regimes or of regimes which took part on their side in the second world war, or of the quisling or similar regimes which assisted them against the United Nations, whether enjoying international status as refugees or not;*

*(b) Spanish Republicans and other victims of the Falangist regime in Spain, whether enjoying international status as refugees or not;*

*(c) persons who were considered refugees before the outbreak of the second world war, for reasons of race, religion, nationality or political opinion, for reasons of race, religion, nationality or political opinion.*

*2. Subject to the provisions of sections C and D and of Part II of this Annex regarding the exclusion of certain categories of persons, including war criminals, quislings and traitors, from the benefits of the Organization, the term 'refugee' also applies to a person, other than a displaced person as defined in section B of this Annex, who is outside of his country of nationality or former habitual residence, and who, as a result of events subsequent to the outbreak of the second world war, is unable or unwilling to avail himself of the protection of the Government of his country of nationality or former nationality.*

*3. Subject to the provisions of Section D and of Part II of this Annex, the term 'refugee' also applies to persons who, having resided in Germany or Austria, and being of Jewish origin or foreigners or stateless persons, were victims of Nazi persecution and were detained in, or were obliged to flee from, and were subsequently returned to, one of those countries as a result of enemy action, or of war circumstances, and have not yet been firmly resettled therein.*

*4. The term 'refugee' also applies to unaccompanied children who are war orphans or whose parents have disappeared, and who are outside their countries of origin. Such children, 16 years of age or under, shall be given all possible priority assistance, including, normally, assistance in repatriation in the case of those whose nationality can be determined". (Constitution of the International Refugee Organization, December 15, 1946).*

De acordo com Goodwin-Gil, mesmo mostrando sucesso em prover proteção e assistência aos refugiados, as operações da IRO eram muito custosas e esbarravam em questões políticas dos tempos da Guerra Fria<sup>35</sup>. Sendo assim, a próxima ideia seria a de substituir a IRO por uma agência que teria um mandato temporário, e complementarmente revisar os tratados existentes até então, de modo a atualizar os acordos internacionais sobre a matéria para a nova realidade do deslocamento forçado no mundo pós Segunda Guerra<sup>36</sup>.

Como pode ser observado, todos os acordos internacionais prévios a criação da Convenção de 51 apresentavam definições muito específicas do termo *refugiad*: orefugiado era definido como sendo alguém que pertenceria a um grupo étnico específico ou alguém de origem determinada ou que sendo apátrida, não possuía a proteção do governo do país de origem, e por isso, para ele não poderia regressar.

Compilando as definições apresentadas nos “Arranjos de 1922”, “Plano de 1924”, “Arranjos de 1926”, “Arranjos de 1928”, “Convenção de 1933”; “Acordo Provisório de 1936”; “Convenção 1938”, “Protocolo Adicional de 1939”, o termo refugiado se referia a: (i) Russos e armênios que não haviam adquirido outra nacionalidade e que não se beneficiavam da proteção seu país de origem; (ii) qualquer pessoa de origem étnica Assíria ou Assírio-Caudel; (iii) pessoas de originárias da Síria e Curdos que não se beneficiavam da proteção de seu país de origem; (iv) pessoas de origem Turca que não se beneficiavam da proteção do governo da Turquia; (v) pessoas de nacionalidade alemã que não se beneficiavam do proteção do Governo do Reich; (vi) apátridas que deixaram a Alemanha e que não se beneficiavam da proteção do governo alemão; (vii) pessoas de nacionalidade austríaca que não possuam outra nacionalidade além de alemã e que não se beneficiavam da proteção do governo da Alemanha; (viii) pessoas apátridas que não eram protegidas por arranjos anteriores e que deixaram o território que anteriormente constituía a Áustria, e que não se beneficiavam da proteção do governo da Alemanha.

Todas as definições apresentadas até então se prestavam a proteger grupos determinados dede pessoas que estavam se deslocando de maneira forçada. Nestas definições não houve espaço para motivos ainda desconhecidos que poderiam originar novos fluxos de refugiados. A definição proposta pela Convenção de 51 *universalizou* a definição de refugiado ao não especificar

35 GOODWIN-GILL, Guy S. *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados – Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*. United Nations, 2008.

36 JAGGER, Gilbert. *Op. cit.* p. 732.

quais os grupos que poderiam ser considerados refugiados, iniciando uma fase de qualificação individual.

## 2. A CRIAÇÃO DA CONVENÇÃO DE 51

Com o fim da Segunda Guerra, estima-se que mais de 10 milhões de pessoas se encontravam fora de seu país de origem e poderiam ser consideradas refugiados. Existia uma demanda para criação de ações coordenadas com o propósito de buscar solução e proteção para essas pessoas, mas os acordos internacionais existentes sobre a matéria já não respondiam a esse novo fluxo de refugiados, sobretudo em função de suas definições limitadas<sup>37</sup>.

Em uma sessão da Assembleia Geral da ONU, datadas de 1946, considerou-se a urgência do problema dos refugiados, decidindo-se então pela criação de uma nova Convenção para proteção dos refugiados e dos apátridas<sup>38</sup>.

O processo de formulação da Convenção de 51 teve início com a Resolução 8 (I) de 21 de fevereiro de 1946 da Assembleia Geral<sup>39</sup>. Nesta Resolução a Assembleia Geral reconheceu não somente a urgência do tema, mas também estabeleceu o princípio de que “nenhum refugiado ou pessoa deslocada que expresse razões válidas será obrigada a regressar ao seu país de origem”<sup>40</sup>.

Para dar continuidade às discussões sobre a formulação da nova Convenção um “Comitê *ad hoc* para Apatridia e Assuntos Relacionados<sup>41</sup>” foi criado em 1949 pela Resolução 248 (IX)B do ECOSOC<sup>42</sup>. O objetivo do Comitê era considerar a necessidade de criação de uma convenção relativa ao *status* dos refugiados e apátridas. Einarsen afirma que os debates levados a cabo durante a primeira sessão do Comitê estabeleceram as bases para a definição do termo refugiado<sup>43</sup> apresentado na Convenção de 51.

Durante as sessões do Comitê particular atenção foi dada à definição do termo refugiado. O Comitê decidiu fazer a distinção entre refugiados e os casos de pessoas apátridas que não poderiam ser considerados refugiados<sup>44</sup>.

37 EINERSEN, Tarje. *Op. cit.*

38 *Ibid.*

39 Disponível em <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/8\(I\)&Lang=E&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/8(I)&Lang=E&Area=RESOLUTION)>.

40 GOODWIN-GIL, Guy. S. *Op. cit.*

41 EINERSEN, Tarje. *Op. cit.* Estados membros do Comitê: Bélgica, Brasil, Canada, China (Twaian), Dinamarca, Inglaterra, Israel, Polônia, Turquia, União Soviética, Estados Unidos e Venezuela. Membros da políncia e Uniao Sovietica resignaram.

42 Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/319\(IV\)&Lang=E&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/319(IV)&Lang=E&Area=RESOLUTION)>.

43 EINERSEN, Tarje. *Op. cit.*

44 *Ibid.*

Além, disso como se pode concluir a partir da leitura dos acordos anteriores a Convenção de 51, desta vez a definição foi formulada com o intuito de ser mais abrangente. Diferentemente das definições propostas anteriormente optou-se por não especificar a origem, etnia ou o grupo que seria considerado refugiado. A definição proposta pela Convenção de 51 apresenta quais os motivos que *incluiriam* um pessoa na definição de refugiado, mantendo o princípio de que aqueles que não se beneficiassem de proteção do governo de seu país de origem deveriam receber a proteção de outro Estado.

Segundo Einarsen, o período mais intenso dos trabalhos preparatórios da Convenção foi entre 1950 e 1951<sup>45</sup>. O rascunho do texto da Convenção produzido pelo “Comitê *ad hoc* para Apátridia e Assuntos Relacionados” foi apresentado ao ECOSOC em 1950, e depois de revisões foi submetido a Assembleia Geral da ONU.<sup>46</sup> De maneira geral, os trabalhos preparatórios da Convenção de 51 incluíram reuniões, resoluções e recomendações da Assembleia Geral; do ECOSOC; do “Comitê *ad hoc* para Apátridia e Assuntos Relacionados”, que mais tarde passou a ser chamado de “Comitê *ad hoc* para Pessoas Apátridas e Refugiados” e da Conferência de Plenipotenciários<sup>47</sup>.

Em dezembro de 1950, por decisão da Assembleia Geral da ONU foi convocada a Conferência de Plenipotenciários (Resolução 429 (V) de 14 de Dezembro 1950<sup>48</sup>). De acordo com o texto da Resolução, a convocação da Conferência objetivava completar o texto prévio da Convenção de 51 e assinar tanto o texto da Convenção de 51 como também o Protocolo Relativo ao Estatuto das Pessoas Apátridas. Além dos Estados membros e não membros da ONU, o ACNUR foi chamado a fazer parte durante a Conferência de Plenipotenciários<sup>49</sup>. O texto a ser analisado pelos Estados membros seria aquele desenvolvido no âmbito do Comitê.

Guy Goodwin-Gill destaca que o fundamental para se entender o contexto em que a Convenção de 51 foi criada é o fato de que apenas 6 anos antes a Carta das Nações Unidas estabelecia os princípios da soberania, independência e não ingerência como sendo fundamentais para a sobrevivência da ONU<sup>50</sup>. Além disso, também é relevante a aprovação em 1948 da Declaração

45 EINERSEN, Tarje. *Op. cit.*

46 *Ibid.*

47 O artigo de Tarje Einarsen (mencionado na nota 21) é uma importante fonte de informação sobre o processo de criação e redação da Convenção de 1951.

48 Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/429\(V\)&Lang=E&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/429(V)&Lang=E&Area=RESOLUTION)>.

49 Resolução 429 (V) de 14 de Dezembro 1950. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/429\(V\)&Lang=E&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/429(V)&Lang=E&Area=RESOLUTION)>.

50 GOODWIN-GIL, GUY S. *Op. cit.*

Universal dos Direitos Humanos, que estabeleceu em seu artigo 14 que “toda pessoa, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países” (artigo 14, §1). Para o autor, estes dois fatos são fundamentais para se entender como se deu a redação da Convenção de 51, e como os governantes da época entendiam que deveriam tratar e proteger os refugiados<sup>51</sup>.

A Convenção de 51 foi finalmente adotada no dia 28 de julho de 1951, e entrou em vigor em 1954. Inicialmente ratificada por 26 Estados, atualmente conta com a ratificação de 145<sup>52</sup> países.

Por meio do artigo 35 §1 a Convenção de 51 estabeleceu que

Os Estados Membros se comprometem a cooperar com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, ou qualquer outra instituição das Nações Unidas que lhe suceda no exercício das suas funções e, em particular, para facilitar sua tarefa de supervisionar a aplicação das disposições desta Convenção.

Como pode ser notado em seu Preâmbulo o

ACNUR tem a incumbência de zelar pela aplicação das convenções internacionais que assegurem a proteção dos refugiados, e reconhecendo que a coordenação efetiva das medidas tomadas para resolver este problema dependerá da cooperação dos Estados com o Alto Comissário.

Olhando os antecedentes da Convenção de 51 observa-se que seu texto incorporou muito da tradição legal e da experiência acumulada desde 1921 pelas Organizações Internacionais e instrumentos legais que a precedem<sup>53</sup>. Jagger afirma que os principais elementos da Convenção de 1951 podem ser encontrados no texto do “Estudo sobre Apatridia”<sup>54</sup> que segundo o autor é um documento chave na história moderna da proteção dos refugiados, e que mostra como o texto da Convenção de 51 se derivou dos textos das Convenções do pré-Guerra<sup>55</sup>. Entre outras conclusões, Jagger diz que o Estudo sobre Apatridia<sup>56</sup> examinou vários detalhes do *status* de refugiado, e falava sobre a necessidade de criação de uma organização que em alguma medida iria servir como compensação à ausência da proteção nacional<sup>57</sup>.

51 GOODWIN-GIL, GUY S. *Op. cit.*

52 Disponível em: <[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsII.aspx?&src=TREATY&mtdsg\\_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&lang=enVER](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsII.aspx?&src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&lang=enVER)>.

53 JAEGER, Gilbert. *Op. cit.*

54 UN Doc. E/1112, of 1 February 1949, and E/1112/Add.1, of 19 May 1949.

55 *Ibid.*

56 UN Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, A Study of Statelessness, United Nations, August 1949, Lake Success - New York, 1 August 1949, E/1112; E/1112/Add.1. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3ae68c2do.html>>. Acesso em 14 de janeiro de 2014.

57 JAEGER, Gilbert. *Op. cit.*

Para Skran o Direito Internacional dos Refugiados foi moldado tanto pelo idealismo quanto pelo pragmatismo do entre guerras<sup>58</sup>. Do idealismo provém o princípio de que normas legais podem moldar políticas e, em último caso, dar fim às guerras e do pragmatismo a crença de que acordos legais poderiam ter um papel importante no auxílio a governos às voltas com problemas de muita urgência<sup>59</sup>.

### 3. PRINCIPAIS ELEMENTOS DA CONVENÇÃO DE 1951

Como já apresentado anteriormente, a Convenção de 51, em seu artigo 1º, estabeleceu em caráter universal o conceito do termo refugiado.

#### Artigo 1

Definição do termo “refugiado”:

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

c) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.<sup>60</sup>

Além de apresentar a definição do termo refugiado, o artigo 1º da Convenção de 1951 estabelece três tipos de cláusulas: as cláusulas de inclusão (artigo 1º, A); as cláusulas cessação (artigo 1º, C); e as cláusulas de exclusão (artigo 1º, D, E F).

Importante observar que a definição apresentada contém uma limitação temporal. Tendo isso em conta, os Estados reconheceram em 1966 que novas situações de refugiados surgiram desde 1º de janeiro de 1951, e que dada à limitação contida no artigo 1º da Convenção de 51 estes refugiados não entrariam no escopo da definição. Desejando que estes novos fluxos de refugiados também fossem protegidos, a Assembleia Geral da ONU, por meio da Resolução 2198 (XXI) de 16 dezembro 1966<sup>61</sup>, resolveu adotar o Protocolo de 1967. Desde então a principal definição do termo refugiado é aquela contida

58 SKRAN, Claudena M. *Op. cit.*

59 *Ibid.*

60 Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados.

61 UN General Assembly, Protocol relating to the Status of Refugees, 16 December 1966, A/RES/2198. Disponível em: <<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=se>



no artigo 1º da Convenção de 51, desconsiderando-se os dizeres “em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”. Com a adoção do Protocolo de 1967, o termo refugiado fica definido:

#### Artigo 1

§2. Para os fins do presente Protocolo, o termo “refugiado”, salvo no que diz respeito à aplicação do §3 do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras “em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e...” e as palavras “...como consequência de tais acontecimentos” não figurassem do §2 da seção A do artigo primeiro.<sup>62</sup>

Vale notar que o mandato do ACNUR diferentemente da Convenção de 51 não possui as limitações contidas no artigo 1º da Convenção, ou seja o mandato da Organização não se limitava a proteger somente aquelas pessoas que se tornaram refugiados devido a eventos que ocorreram antes de 1º de janeiro de 1951.

A Lei 9.474 de 1997 implementou a Convenção de 51 no ordenamento jurídico brasileiro. Em seu artigo 1º, a Lei 9.474/97 replica a definição do termo refugiado proposta pela Convenção de 51 e pelo Protocolo 1967, e em seu inciso III amplia a definição de refugiado considerando o texto da Declaração de Cartagena de 1984<sup>63</sup>.

Outro aspecto fundamental da Convenção de 51 é o princípio da não devolução (*non-refoulement*) previsto em seu artigo 33. O princípio da não devolução visa proteger o refugiado de tortura ou a maus-tratos ou de tratamentos desumanos ou degradantes. Tal princípio é também incorporado em outros tratados

arch&docid=3booficc5o&skip=0&query=Resolution%202198%20(XXI)%20of%2016%20December%201966>. Acesso em 14 de janeiro de 2014.

62 UN General Assembly. Protocol Relating to the Status of Refugees. 31 January 1967.

63 “Conclusão Terceira: Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública”. Declaração de Cartagena de 1984. Adotada pelo “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de novembro de 1984. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID=%7BE53C19A5-6498-4C7A-95E1-F1B5F4795FD8%7D&ServiceInstUID=%7B478D074B-29E8-4085-95A0-A7C7A8A65D8A%7D>>. Acesso em 14 de janeiro de 2014.

internacionais de direitos humanos, como por exemplo, a Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes de 1984. Tal princípio é observado pela Lei 9.474/97 em seu artigo 36.

A adoção da Convenção de 51 ainda representa um marco na proteção dos refugiados também porque seu texto determina os padrões de tratamento que deve ser dado aos refugiados pelos Estados Parte. Alguns dos direitos que previstos na Convenção são a liberdade de movimento (Artigo 26); o princípio da união familiar<sup>64</sup>; direito à educação (Artigo 22); e direito ao trabalho (Capítulo III).

A Convenção de 51, como mostrado até aqui, foi desenhada em um contexto de Pós-Guerra e objetivava responder ao fluxo de deslocamento forçado em decorrência dos acontecimentos no âmbito da Segunda Guerra Mundial.

Mesmo diante de tantas mudanças no mundo ao longo destes anos o texto da Convenção de 51 permanece relevante para seu propósito: proteger aqueles que não se beneficiam de proteção por parte do governo de seu país de origem e que por isso não podem regressar a este país.

Ainda nos dias de hoje a Convenção de 51 é o elemento central do regime de proteção internacional aos refugiados, pois é em seu texto que encontramos a principal definição do termo refugiado; os princípios da proteção que deve ser dada pelos Estados-Parte a essas pessoas; e as principais disposições sobre a situação jurídica e os direitos dos refugiados. Todos os acordos internacionais que surgiram a partir da Convenção de 51 se complementaram a seu texto.

## CONCLUSÃO

Muitos têm argumentado que a definição apresentada pela Convenção de 51 já não responde mais a complexa realidade do deslocamento forçado dos dias atuais, já que novas categorias de migrantes deveriam também entrar na definição de refugiados, bem como outras cláusulas de inclusão deveriam ser criadas a fim de proteger outras categorias de pessoas. Definitivamente sem a modificação proposta pelo Protocolo de 1967, a definição contida na Convenção de 51 não teria sobrevivido até hoje. Contudo, as cláusulas de inclusão con-

64 Cf. “according to the official commentary of the ad hoc Committee on Statelessness and Related Problems (E/1618, p. 40), the rights granted to a refugee are extended to members of his Family. (1) Ensuring that the unity of the refugee’s family is maintained particularly in cases where the head of the family has fulfilled the necessary conditions for admission to a particular country, (2) The protection of refugees who are minors, in particular unaccompanied children and girls, with special reference to guardianship and adoption.” Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons.

tidas na definição tem se mostrado flexíveis para responder aos novos fluxos de refugiados. A meu ver, o problema real não está na limitação da definição proposta pela Convenção de 1951, mas sim na maneira que alguns os governos interpretam tal definição. Nesse sentido, Eugene Quinn apresenta uma importante reflexão: para ela o valor e a relevância da Convenção residem no fato de ela existir, de ser a base para a proteção daqueles que não podem retornar ao seu país de origem<sup>65</sup>.

Não há como negar que a Convenção de 51 enfrenta desafios e que os governos enfrentam enormes desafios para identificar quem eles deveriam proteger como refugiado. Também não há dúvidas sobre o fato de que os fluxos de migração estão cada dia mais complexos, que novos motivos têm causado o deslocamento de um número cada vez maior de pessoas. Mas, dizer que a Convenção de 51 não é mais atual por que falha em proteger as vítimas de desastres naturais ou as vítimas da miséria, entre outros, seria injusto e incorreto. O objetivo de seus idealizadores nunca foi o que de que a Convenção de 51 iria responder a toda gama de fluxos de migração. Como já colocado anteriormente, o objetivo sempre foi o de proteger aqueles que não podem regressar ao seu país de origem por não possuíram a proteção de seu governo. A impossibilidade de regressar e a falta de proteção estatal são conceitos chaves aqui.

Enquanto o mundo for dividido entre países soberanos, enquanto existirem governos que não podem ou não querem proteger seus cidadãos, enquanto distintas formas de fundamentalismo persistirem, enquanto violência, a guerra e a intolerância forem uma realidade, irá existir uma categoria de migrantes com demanda por proteção especial. Lutar pela proteção dos refugiados não significa negar que outras categorias de migrantes precisem de proteção adequada.

O endurecimento dos controles de fronteira reforça cada dia mais a lógica de “um Estado para todos e todos em um Estado<sup>66</sup>”. O cidadão de um Estado, idealmente, é livre de problemas, pois está enraizado em um território e é reconhecido pelo seu governo. Já o refugiado representa um problema por não possuir representação governamental e proteção de um Estado. Os refugiados são “uma inevitável, se não intencionada, consequência do sistema de Estados, [...] são o resultado do estabelecimento das fronteiras, e da tentativa de atribuir um território para cada indivíduo<sup>67</sup>”.

65 QUINN, Eugene. *The Refugee Convention Sixty Years on: Relevant or Redundant?*. Working Notes, Issue 68, December 2011.

66 ALENIKOFF, Thomas Alexander; KLUSMEYER Douglas B. *From Migrants to Citizens: Membership in a Changing World*. Carnegie Endowment for International Peace, 1992

67 HADDAD, Emma. *The Refugee in International Society: Between Sovereigns*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

Em um mundo onde indivíduos devem pertencer a um Estado, tanto para garantir sua proteção e aquisição de direitos, quanto para permitir que o sistema de Estados estabeleça que um Estado em particular possua a responsabilidade por (ou controle sobre) cada pessoa, buscar proteção e soluções para os problemas dos refugiados permanece sendo de extrema relevância e importância. E dentro de uma variedade de migrantes e de motivos para migrar, proteger os refugiados enquanto uma *categoria especial* de migrantes continua sendo de extrema relevância.

O país de nascimento não deveria poder decidir sobre a vida e a morte de seus cidadãos. Todo ser humano deveria viver livre, deveria viver a vida que escolheu para si, deveria poder escolher abandonar uma guerra, caso não esteja de acordo com ela. Mas não é isso que temos assistido nesses nossos tempos. O endurecimento dos controles de fronteira faz com que seja cada dia mais difícil *sair e entrar* em um novo país. Diante desta realidade, algumas disposições da Convenção de 51 têm se mostrado cada vez mais relevantes, como, por exemplo, a não penalização por entrada e estadia irregular (artigo 31) e a proibição de expulsar ou devolver (artigo 33).

Uma lei que criminaliza o homossexualismo não deveria ditar a maneira que uma pessoa irá viver sua vida, a maneira que ela irá viver um amor. A decisão de um governo de iniciar uma guerra, de exterminar uma etnia, de criminalizar uma prática religiosa, de combater um grupo rebelde, não deveria impedir as pessoas de sonhar, de tomar suas decisões livremente, de viver sem medo. Mas de fato todas estas situações existem, e sendo assim buscar a proteção para as vítimas de tais situações se faz ainda necessário.

No mundo em que vivemos hoje, o direito a buscar refúgio parece-me cada dia mais relevante, e é uma importante garantia de liberdade. A Convenção de 51 cumpre o papel de chamar os Estados a se responsabilizarem pela proteção daqueles que foram forçados a deixarem seu país. Não há dúvidas de que a Convenção de 51 tem limitações e que novos acordos como a Declaração de Cartagena de 1984 e a Convenção da Organização De Unidade Africana (OUA) que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados na África foram fundamentais para ampliar e reforçar as respostas de proteção. Mas acredito que a Convenção de 51 continua a ter um papel central e fundamental em estabelecer o princípio de que o problema dos refugiados é um tema de preocupação da comunidade internacional como um todo, que é necessária à cooperação dos Estados para compartilhar os problemas gerados pelos fluxos de refugiados e que existem pessoas que devem receber proteção internacional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEINIKOFF, Thomas Alexander; KLUSMEYER Douglas B. *From Migrants to Citizens: Membership in a Changing World*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C. 1992.
- ALEINIKOFF, Alexander T.; KLUSMEYER, Douglas (Eds.). *Citizenship Today: Global perspective and practice*. International Migration Policy Programme, Comparative Citizenship Project, Volume I. 2001.
- EINARSEN, Tarje. Drafting History of the 1951 Convention and 1967 Protocol. In: ZIMMERMANN, Andreas (Ed.) *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol – A Commentary*. Oxford Commentaries on International Law. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- FELLER, Erika. *The Evolution of the International Refugee Protection Regime*, Washington University Journal of Law & Policy, 5, p. 129 e ss., 2001.
- FELLER, Erika. *The Refugee Convention at 60: Still Fit for its Purpose?*. Statement delivered at the Workshop ‘Refugees and the Refugee Convention 60 Years On: Protection and Identity’, Prato, 2 May 2011.
- HADDAD, Emma. *The Refugee in International Society: Between Sovereigns*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- JAEGER, Gilbert. On the history of the international protection of refugees. *IRRC*, v. 83, nº 843, September 2001.
- QUINN, Eugene. *The Refugee Convention Sixty Years on: Relevant or Redundant?*. Working Notes, Issue 68, December 2011.
- GOODWIN-GILL, Guy S. *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados – Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*. United Nations, 2008.
- SKRAN, Claudena M. *Historical Development of International Refugee Law*. In: ZIMMERMANN, Andreas (Ed.) *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol – A Commentary*. Oxford Commentaries on International Law. Oxford: Oxford University Press, 2011.

# OS REFUGIADOS SOB A JURISDIÇÃO BRASILEIRA: BREVES OBSERVAÇÕES SOBRE SEUS DIREITOS

*José Francisco Sieber Luz Filho*

*“Já não se sustentam o monopólio estatal da titularidade de direitos nem os excessos de um positivismo jurídico degenerado, que excluíram do ordenamento jurídico internacional o destinatário final das normas jurídicas: o ser humano. Reconhece-se hoje a necessidade de restituir a este último a posição central – como sujeito do direito tanto interno como internacional – de onde foi indevidamente alijado [...] Em nossos dias, o modelo westfaliano do ordenamento internacional afigura-se esgotado e superado. [...] A titularidade jurídica internacional do ser humano, tal como a anteviam os chamados fundadores do direito internacional (o direito das gentes), é hoje uma realidade.”*

A.A. Cançado Trindade *in* A Humanização do Direito Internacional, p. 26.

## INTRODUÇÃO E DELIMITAÇÃO DO TEMA

As presentes observações, breves e de caráter informativo, estão enfocadas no tema dos direitos dos refugiados assim reconhecidos pela autoridade brasileira segundo (a) os principais instrumentos internacionais de alcance universal específicos ao tema e já absorvidos pelo ordenamento jurídico brasileiro, (b) a baliza interpretativa constitucional para o tratamento do estrangeiro sob jurisdição nacional (art. 5º, *caput*, Constituição Federal), incluindo-se ao refugiado, assim como (c) a *lex specialis* doméstica relativa ao *status* ou a condição jurídica dos refugiados no Brasil, qual seja, a Lei 9.474/7, de 22 de julho de 1997<sup>1</sup>.

Excluimos destas observações, ainda que somente em parte, considerações mais específicas e não menos importantes sobre quais seriam os direitos relativos às pessoas estrangeiras que, havendo ou não oficialmente solicitado o

<sup>1</sup> Lei 9.474/1997, a qual define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Publicada no D.O.U. de 23 de julho de 1997 (p. 15822). A lei define e regulamenta o tratamento jurídico ao refugiado no Brasil, assim como estabelece as regras aplicáveis ao procedimento administrativo dedicado ao reconhecimento da condição de refugiado no Brasil e as funções do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). Ver também a Portaria do Ministério da Justiça No. 756, de 5 de novembro de 1998, publicada no D.O. de 6 de novembro de 1998, p. 1 (Caderno Eletrônico), que aprova o regimento interno do CONARE.

reconhecimento de sua condição jurídica como refugiados junto à jurisdição brasileira, também denominados solicitantes de asilo ou solicitantes de refúgio, aguardam uma manifestação oficial do Estado sobre seu pedido ou acerca de sua presença no território nacional. Entretanto, e ainda com relação à figura do solicitante de refúgio, temos que ressaltar que há, *de jure*, direitos e garantias válidas e exigíveis a todo estrangeiro que apresente necessidades de proteção internacional, anterior e independentemente de seu reconhecimento pelo Estado como refugiado, conforme veremos em seguida. Tais direitos são também exigíveis e constituem direitos oriundos de princípios fundamentais ao regime de proteção internacional que prevalece ao interior da jurisdição brasileira. Dentre eles, destacamos (a) o princípio fundamental da não devolução (*non-refoulement*), assim como o da (b) não discriminação, ambos princípios basilares da proteção internacional dos refugiados. Além destes, é fundamental também destacar (c) o direito de toda pessoa humana em buscar e receber asilo<sup>2</sup>. Portanto, é importante reiterar, tais princípios e direitos alcançam de maneira idêntica tanto ao refugiado assim reconhecido como aquele que aguarda o re-

2 Estabelecido pela primeira vez em um instrumento de direito internacional de direitos humanos através do art. XXVII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, de maio de 1948, como o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, o texto da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de dezembro de 1948, em seu art. 14 adota um conteúdo mais conservador e limitado que o instrumento regional, limitando-se a reconhecer o direito de buscar e disfrutar do asilo, não de recebê-lo. Sobre este tema, assim como um análise preciso sobre a persistente dualidade entre os conceitos de asilo e da proteção internacional dos refugiados na América Latina, é imprescindível consultar: El Asilo y la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina.: Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del derecho internacional de los derechos humanos”, ACNUR. 1ª. Edición. San José, Costa Rica, Editorama, 2004. Ainda sobre a insistente dualidade e o equivocado e recorrente uso do termo “refúgio” em diversas legislações latino-americanas, ver: Murillo, Juan Carlos, El debate entre ‘asilo’ y ‘refugio’, El Universal, Cidade do México, 5 de janeiro de 2011: América Latina es una región pionera en la institución del asilo. La costumbre de brindar tratamiento humanitario a quienes buscan protección y asilo ha alcanzado expresión positiva en los instrumentos del sistema interamericano. Sin embargo, actualmente existen confusiones terminológicas que pueden minar la protección del derecho humano a solicitar asilo. ¿En qué consiste el dualismo asilo-refugio? En un contexto latinoamericano, donde el asilo tiende a ser visto como una institución de patrimonio regional, con características de interstatal y discrecional, no resulta sencillo ver su vinculación con el tema de la protección de refugiados. Y si decimos que al brindarse protección a un refugiado, en realidad lo que un país o un Estado le brinda es asilo, no falta que salten las voces que digan que lo que se ha brindado es “refugio”. Ciertamente cuando hablamos de refugiados y la protección internacional que les brinda un Estado, nos referimos a un estatuto o condición jurídica de un extranjero amparado por un régimen especial de protección, donde la utilización común del término “refugio” resulta no sólo imprecisa sino simplista. Mientras que el asilo es un derecho subjetivo y no un acto discrecional del Estado, la institución del asilo político latinoamericano fue incluida en tratados del derecho internacional clásico, que reconocen obligaciones recíprocas entre Estados y no crean derechos para los individuos ni obligaciones correspondientes para los Estados, por lo que la concesión de asilo político es una facultad discrecional del Estado que se da dentro del ejercicio de su soberanía. No así el reconocimiento de la condición de refugiado, que tiene como fundamento el derecho humano a solicitar asilo contemplado en el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, por lo que no se trata de una concesión discrecional del Estado sino de un reconocimiento de un derecho connatural.

conhecimento oficial como tal ou, ainda, também as pessoas que buscam por diferentes meios o seu ingresso no território nacional e que são motivadas a tanto por necessidades ou por razões de proteção internacional.

Além disso, e antes de passarmos à revisão dos direitos dos refugiados previstos tanto no texto convencional quanto nacional, parece-nos igualmente fundamental ressaltar a natureza jurídica declarativa da decisão que reconhece a condição jurídica de refugiado. Isto é, entendemos que a orientação e origem jurídica da declaração ou, no caso brasileiro, do ato administrativo que reconhece a condição jurídica do estrangeiro como a de um refugiado é de natureza declarativa e não constitutiva. Ou seja, e segundo os termos do parágrafo 28 do Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado<sup>3</sup>:

Considera-se refugiado, de acordo com a Convenção de 1951, todo aquele que preencha os critérios enunciados na respectiva definição. Esta situação terá lugar necessariamente lugar antes que o estatuto de refugiado seja formalmente reconhecido ao interessado. Por conseguinte, a determinação do estatuto de refugiado não tem como efeito atribuir-lhe a qualidade de refugiado, mas sim constatar essa qualidade. Uma pessoa não se torna refugiado por que é reconhecida como tal, mas é reconhecida como tal porque é um refugiado.<sup>4</sup>

Portanto, é primeiramente importante concluir que a ampla gama de direitos oriundos da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados favorece em princípio a todos os refugiados reconhecidos baixo a jurisdição de qualquer um dos Estados partes da Convenção, ressaltando, porém, que alguns deles, conforme mencionado acima, também abrangem as pessoas que ainda não tiveram sua condição reconhecida – ou oficialmente constatada – pelo Estado. Vejamos então quais seriam, a partir da normativa internacional, constitucional e ordinária, os principais direitos dos refugiados.

## 1. O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

Na arquitetura jurídica internacional dedicada à proteção dos direitos humanos, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados<sup>5</sup> (Convenção

3 Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. *Manual de Procedimentos e Critérios a aplicar para determinar o Estatuto de Refugiado de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiado*. Genebra: ACNUR, janeiro de 1992. p. 9.

4 *Ibid.*

5 Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, então convocada pela Assembleia Geral das Nações Unidas através de sua Resolução nº 429 (V), de 14 de dezembro de 1950. Entrou em vigor em 22 de abril de 1954, conforme seu artigo 43. Série Tratados da ONU, No. 2545, Vol.



de 51), juntamente com seu Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados<sup>6</sup> (Protocolo de 67), celebrado na cidade de Nova Iorque, constituem o que a doutrina se refere como a Magna Carta do Direito Internacional dos Refugiados<sup>7</sup>. Tais instrumentos, aos quais pensamos ser fundamental adicionar também a Declaração das Nações Unidas sobre Asilo Territorial de 1967<sup>8</sup>, conformam o pilar fundamental que estrutura o regime jurídico universal destinado à proteção internacional dos refugiados e são, por sua natureza e conteúdo jurídicos, a consequência de realidades históricas enfrentadas pelos Estados que compõem o Sistema da Organização das Nações Unidas quando este viu-se confrontado, em distintos momentos e de forma diversa, com o deslocamento forçado de pessoas como resultado direto de um temor de perseguição, de efetivas perseguições, dos conflitos armados, da violência e de outras situações marcadas por graves e generalizadas violações aos direitos humanos.

Devem, portanto, ser considerados como a fonte primária para que possamos determinar, como objeto das presentes observações, quais são os direi-

189, p. 137. Assinada pelo Brasil em 15 de julho de 1952 e ratificada em 16 de novembro de 1960, foi inicialmente promulgada pelo Decreto No. 50.215, de 28 de janeiro de 1961 (publicado no Diário Oficial da União de 30 de janeiro de 1961), tendo as reservas então realizadas aos artigos 15 e 17 sido finalmente levantadas pelo Decreto No. 99.757 de 3 de dezembro de 1990, o qual finalmente incorpora o texto da Convenção de 1951 no ordenamento jurídico brasileiro tão inteiramente como nela se contém. Para o texto completo da Convenção em português, ver: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/>>.

- 6 Foi convocado pela Resolução 1186 (XLI) de 18 de novembro de 1966 do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) e pela Resolução 2198 (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966. Nesta mesma Resolução, a Assembleia Geral pediu ao Secretário-geral que transmitisse o texto do Protocolo aos Estados mencionados no artigo 5 (Estados Partes da Convenção de 1951, qualquer outro Estado membro da Organização das Nações Unidas ou membro de uma de suas agências especializadas ou qualquer outro Estado ao qual a Assembleia Geral enviar um convite para a sua adesão ao Protocolo em questão) para que pudessem aderir ao Protocolo. O Brasil realizou o depósito de sua Carta de Adesão ao Protocolo junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas em 7 de abril de 1972, sendo o texto do Protocolo promulgado em sua integralidade através do Decreto No. 70.946, de 7 de agosto de 1972. Para o texto completo do Protocolo em português, ver: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/>>.
- 7 ZIMMERMANN, A. *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*. Oxford, OUP, 2011.
- 8 Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas no dia 14 de Dezembro de 1967, através da Resolução nº 2312 (XXII), a Declaração tem um papel igualmente importante quando considerada em conjunto com a Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967, já que busca a regulamentação do direito previsto no artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, segundo o qual qualquer pessoa pode buscar e beneficiar-se de asilo em qualquer país, além de estabelecer os princípios que devem ser respeitados para o exercício deste direito, bem como sobre a aplicação dos diversos instrumentos jurídicos internacionais que tratam de maneira específica sobre os solicitantes de asilo e os refugiados. A Declaração também reitera o caráter eminentemente humanitário da concessão do asilo, determinando a responsabilidade do país acolhedor para a análise do pedido de reconhecimento da condição jurídica de refugiado. Vale lembrar que as declarações, ainda que instrumentos de direito internacional público, não são instrumentos jurídicos vinculantes aos Estados, não são suscetíveis per se, e portanto, de assinatura e ratificação. Para o texto da Declaração das Nações Unidas sobre Asilo Territorial, ver: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/>>.

tos básicos e fundamentais dos refugiados assim reconhecidos pela autoridade brasileira e de que maneira estão os Estados Partes de tais instrumentos, entre eles o Brasil, vinculados ao respeito e realização de tais direitos e garantias.

Também é importante mencionar que a temática dos direitos dos refugiados continua sendo um tema atualíssimo à realidade jurídica e social vivida não somente no contexto brasileiro<sup>9</sup>, mas também internacional<sup>10</sup>. A implementação e eficácia do Direito Internacional dos Refugiados radica assim entre os grandes desafios contemporâneos enfrentados pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, do qual entendemos fazer parte integral<sup>11</sup>.

## 2. OS DIREITOS DOS REFUGIADOS NA CONVENÇÃO DE 51

A Convenção de 51 define o conceito jurídico universal<sup>12</sup> de refugiado<sup>13</sup> e estabelece o conjunto de princípios e regras mínimas para o tratamento e

9 Da acordo com o CONARE, residem atualmente no Brasil 4.689 refugiados reconhecidos, provenientes de 79 distintas nacionalidades. Distintas, onde 36% são mulheres. Os principais grupos de refugiados presentes no país são compostos por nacionais oriundos de Angola, Colômbia, República Democrática do Congo e do Iraque. Com relação a solicitantes da condição de refugiado, somente no ano de 2012 o CONARE informou que recebeu 2008 novos casos, um notável incremento quando comparado com o número de solicitantes em 2011 (1.138) e 2010 (566). Para maiores detalhes estatísticos sobre a presença de refugiados no Brasil, ver: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio\\_no\\_Brasil\\_-\\_Uma\\_analise\\_estatistica\\_2010-2012](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_-_Uma_analise_estatistica_2010-2012)>.

10 Segundo o ACNUR, no final de 2012, havia 45,2 milhões de pessoas deslocadas de maneira forçada em todo o mundo como consequência de perseguições, temores de perseguições, conflitos armados, situações de violência generalizada e sérias violações dos direitos humanos. Destes, 15,4 milhões eram refugiados: 10,5 milhões sob o mandato do ACNUR e 4,9 milhões de refugiados palestinos registrados com a UNRWA (United Nations Relief and Works Agency), agência da ONU com um mandato específico relacionado aos refugiados palestinos. O total também inclui 28,8 milhões de deslocados internos e cerca de um milhão de solicitantes da condição jurídica de refugiado em todo o mundo. Para mais informações estatísticas sobre os refugiados no mundo, ver: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estatisticas/>>.

11 De maneira específica, as regras e princípios referentes aos direitos dos refugiados encontram-se na própria Convenção de 51, a qual traz já no primeiro parágrafo de seu preâmbulo referência e consideração ao princípio – conforme a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e a Carta das Nações Unidas de 1945 – de que os seres humanos, sem distinção, devem gozar dos direitos humanos e das liberdades fundamentais que lhe são inerentes como tais. Entendemos portanto ser absolutamente correta a interpretação que coloca a Convenção de 51, como um instrumento de caráter específico, entre os principais instrumentos de Direito Internacional dos Direitos Humanos. Além disso, e já no seu parágrafo segundo, o preâmbulo da Convenção também afirma a profunda preocupação das Organizações das Nações Unidas (ONU) pelos refugiados, além de referir-se aos seus esforços por assegurar aos refugiados o exercício mais amplo possível dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

12 Em novembro de 2013 um total de 145 Estados são parte da Convenção de 51 e outros 19 a assinaram. Com relação ao Protocolo de 67, também em novembro de 2013 contamos 146 Estados partes. Para um acompanhamento atualizado sobre os Estados Partes e assinaturas dos dois instrumentos, ver: <<http://treaties.un.org/Home.aspx?lang=en>>.

13 Conforme o art. 1(a)(2) da Convenção de 1951, “para os fins da presente Convenção, o termo refugiado se aplicará a qualquer pessoa que [...] temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertença a um grupo social determinado ou opiniões políticas, se

proteção das pessoas que têm direito a solicitar e ter reconhecido seu *status* ou condição jurídica como refugiado. Tal instrumento, vale ressaltar, não trata de maneira exaustiva os direitos dos refugiados<sup>14</sup>, mas estabelece diretrizes e as garantias mínimas para o tratamento jurídico das pessoas refugiadas sob a jurisdição de seus signatários. A Convenção de 51 também não estabelece qual será o procedimento a ser seguido pelos Estados para determinar a condição de refugiado, ausência suprida em geral por princípios constitucionais e leis domésticas que asseguram o respeito ao devido processo legal, assim como por sua previsão em instrumentos internacionais de direitos humanos.

Já com relação aos direitos dos refugiados, objeto final do presente trabalho, a Convenção de 51 está estruturada em 5 seções, sob as quais se encontram enumerados nos arts. 2º ao 34 os principais direitos: direitos religiosos, condição ou *status* jurídico, trabalho e emprego, bem-estar social e, ainda, as medidas administrativas destinadas a facilitar o acesso do refugiado a tais direitos.<sup>15</sup>

Logo, poderíamos também dividir tais direitos – de maneira geral e sem qualquer intenção de hierarquiza-los – em três categorias distintas. Sugerimos esta divisão na medida em que os consideramos desde uma perspectiva meramente comparativa com os nacionais do Estado parte em questão ou com as pessoas consideradas como não nacionais daquele Estado ou, de maneira geral, os demais estrangeiros.

Tal divisão parece-nos útil para melhor entendermos o tratamento devido ao refugiado segundo a Convenção de 51 na medida também em que este instrumento, ao contrário de enumerar direitos de forma exaustiva ou fornecer conteúdo jurídico preciso a cada um dos direitos previstos, se limita a oferecer aos Estados regras mínimas e balizas interpretativas com base no seu intrínseco exercício convencional comparativo, o qual faz referência de maneira constante ao tratamento auferido a nacionais e a estrangeiros situados sob a jurisdição do Estado que lhe é Parte.

---

encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país [...]”.

14 Temas como liberdade de expressão, direitos políticos e importantes direitos civis, entre outros, ainda que não se encontrem entre aqueles incluídos na Convenção de 51, podem ser reconhecidos e garantidos aos refugiados segundo outros instrumentos internacionais ou mesmo a legislação doméstica, tanto constitucional como doméstica. Conforme se verá em seguida, este é o caso do Brasil, cuja ordem constitucional e legislação específica aos refugiados amplia a gama de direitos e liberdades garantidas aos detentores desta condição jurídica.

15 ROBINSON, N. *Convention Relating to the Status of Refugees, its history, contents and interpretation*, Institute of Jewish Affairs, World Jewish Congress, 1953 (Reprinted by the Division of International Protection of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1997). p. 14

De tal forma, e como um primeiro grupo, enumeramos os direitos que apresentam em seu conteúdo **princípios basilares da proteção internacional** dos refugiados. Destacamos tais direitos em um primeiro grupo devido ao fato de que sua aplicabilidade, é imprescindível notar, independe do reconhecimento ou constatação formal por parte do Estado acolhedor da condição jurídica de refugiado. São, por assim dizer, princípios que conferem ao refugiado certos direitos e garantias antes mesmo de seu efetivo ingresso no território do país onde busca a proteção internacional<sup>16</sup>.

Primeiramente então, neste grupo inicial, temos o princípio da proibição da devolução forçada<sup>17</sup>, também conhecido na doutrina como o princípio da não devolução ou *non-refoulement*, previsto na primeira parte do art. 33 da Convenção de 51, e segundo o qual:

Art. 33. Proibição da devolução ou expulsão. (1) Nenhum dos Estados Partes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas.

Trata-se do direito da pessoa – não obstante a ausência do reconhecimento formal de sua condição como refugiado – em ser protegida contra qualquer medida de recusa de entrada ou saída compulsória do território. É parte fundamental da arquitetura internacional para a proteção do refugiado, sendo também previsto em outros tratados internacionais de direitos humanos<sup>18</sup> e gozando, destarte opiniões em contrário, de caráter de *jus cogens*, ou regra peremptória e inderrogável de Direito Internacional Público<sup>19</sup>.

16 Pensamos, inclusive, que seria válido o argumento que defende o alcance e a aplicabilidade extraterritorial do princípio da não devolução e, de igual forma, do texto convencional. Ainda que este tema possa escapar ao objeto das presentes observações, é de suma importância conhecer, neste mesmo sentido, a decisão da Corte Europeia dos Direitos Humanos sobre o caso *Hirsi v. Itália (Hirsi Jamaa and Others v. Italy, Application no. 27765/09, Council of Europe: European Court of Human Rights, 23 February 2012)*. Disponível, em inglês, em: <<http://www.refworld.org/docid/4f4507942.html>>.

17 SIEBER LUZ FILHO, J.F. *Non-refoulement: breves considerações sobre o limite jurídico à saída compulsória do refugiado*. In: ARAUJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 180.

18 Entre outros, nos parece importante destacar o parágrafo primeiro do artigo terceiro da Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 1984, segundo o qual: “Nenhum Estado-parte procederá à expulsão, devolução ou extradição de uma pessoa para outro Estado, quando houver razões substanciais para crer que a mesma corre perigo de ali ser submetida a tortura.” Tal instrumento foi adotado pela Resolução 39/46, da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1984 e ratificada pelo Brasil em 28 de setembro de 1989.

19 Para um estudo preciso sobre a aplicabilidade e o alcance do princípio da proibição da devolução forçada como pedra angular da proteção internacional dos refugiados e sua existência como *jus cogens*, ver: LAUTERPACHT, Sir Elihu, BETHLEHEM, Daniel. El alcance y contenido del principio de no devolución: opinión. In FELLER, TURK e NICHOLSON, *Protección*

Ainda neste primeiro grupo incluímos também a **proteção devida ao refugiado contra qualquer ato discriminatório** quanto à sua raça (ou etnia), religião ou com relação aos seu país de origem, conforme o art. 3º da Convenção de 51:

Art. 3. Não discriminação. Os Estados Partes aplicarão as disposições desta Convenção aos refugiados sem discriminação quanto à raça, à religião ou ao seu país de origem.

A observância do princípio da não discriminação entre os refugiados, os nacionais do Estado parte da Convenção de 51 ou outro estrangeiro sob sua jurisdição ditada pelo art. 3º da Convenção é hoje complementada pelas distintas regras que proíbem a discriminação, tanto aquelas oriundas do Direito Internacional dos Direitos Humanos tanto como as leis domésticas que proíbem esta prática quanto não somente à raça, etnia, religião ou país de origem da pessoa, mas também com relação a uma variedade de condições, entre elas a mesma condição de refugiado.

Em segundo lugar, temos aqueles direitos que deverão ser assegurados aos refugiados em conformidade com um **tratamento ao menos tão favorável quanto o que é proporcionado aos nacionais**. Com relação a este segundo grupo de direitos, o tratamento devido pelo Estado parte da Convenção deve ser o mesmo tratamento que aquele já reconhecido e conferido ou providenciado aos seus nacionais. Nesta segunda categoria poderíamos elencar os seguintes direitos, conforme os artigos específicos da Convenção de 51 indicados abaixo:

– Art. 4º: Liberdade religiosa e direito a uma educação religiosa ou fundada em princípios e costumes ditados a partir de uma fé e crença religiosa específica e determinada pelo próprio refugiado.

– Art. 22: Acesso à educação pública no que concerne ao ensino primário. Trata-se de direito fundamental, que assegura ao refugiado o acesso à educação pública e gratuita em seu nível primário, independentemente de sua idade.

– Art. 14: Proteção da propriedade intelectual, incluídas as atividades de caráter industrial, comercial, artístico, literário e científico. Confere-se ao refugiado os mesmos direitos que aos nacionais, não sendo permitido portanto um tratamento diferenciado no tocante ao registro, utilização e outros direitos decorrentes da atividade criativa e inovadora, qualidades que, permitimos afirmar, são inerentes à população refugiada.

– Art. 16: Acesso à justiça ou, nos termos específicos do Art. 16 da Convenção, o direito de sustentar ação em juízo, assim como livre e fácil acesso aos tribunais.

- Art. 23: Assistência pública, incluído socorro público.
- Art. 24 e Art. 24 (a): Aplicação equânime da legislação trabalhista e previdenciária nacional, inclusive com relação ao disposto sobre o salário mínimo, abonos familiares, duração da atividade laboral e seus limites legais, direitos oriundos de horas trabalhadas de maneira suplementar (“hora extra”), férias pagas, restrições aplicáveis aos trabalhos domésticos, a idade mínima para o emprego, acesso ao aprendizado e formação profissional, as regras aplicáveis de maneira especial às relações trabalhistas com as mulheres e adolescentes, além de gozo equânime de todas os direitos, garantias e vantagens proporcionadas por convenções coletivas de trabalho.<sup>20</sup> Art. 24 (b): Com relação à previdência social também tem o refugiado direito ao mesmo tratamento dado aos nacionais, incluídas as disposições legais relativas a acidentes de trabalho, doenças provocadas pelo trabalho, licenças maternidade e paternidade, invalidez, velhice, falecimento, desemprego, encargos familiares, assim como todo e qualquer outro risco ou fato previsto na legislação previdenciária nacional.<sup>21</sup>

Além destes, é importante destacar também o conteúdo do art. 29, o qual determina que os refugiados não poderão ser submetidos a encargos, taxas e impostos de qualquer espécie se estes se encontram além ou são mais elevados que aqueles que são ou serão cobrados dos cidadãos nacionais em uma situação análoga, estabelecendo a extensão expressa do princípio da não discriminação ao campo do direito tributário e frente à pessoa refugiada e todas suas atividades no Estado que a tenha acolhido.

Um terceiro grupo ou categoria de direitos reconhecidos aos refugiados são aqueles que obrigam o Estado-parte da Convenção de 51 a **um tratamento pelo menos tão favorável como aquele outorgado aos não cidadãos**, quais sejam, aos estrangeiros.

Neste terceiro grupo encontram-se:

- Art. 7, parágrafo primeiro: Trata-se de cláusula que determina seja dispensado aos refugiados o tratamento baseado em qualquer acordo ou decisão que favoreça a reciprocidade com relação aos co-nacionais do refugiado (país de origem ou, no caso do refugiado apátrida, seu anterior país de residência habitual). O artigo faz uma expressa ressalva às disposições mais favoráveis (enumeradas acima e

20 É importante ressaltar que, ainda que tais direitos sejam reconhecidos ao refugiado assim reconhecido como tal pelo Estado, são também garantidos à pessoa que espera o reconhecimento mas que, ainda assim, tenha realizado atividade laboral.

21 Da mesma forma que com relação aos direitos e garantias estipulados no art. 24 e 24(a) da Convenção de 51, tais direitos e garantias previdenciárias devem ser também asseguradas à pessoa que, ainda que não tenha sido reconhecida como refugiado, tenha exercido ou exerce qualquer tipo de atividade laboral que possa dar origem a tais direitos.

no presente trabalho como um segundo grupo de direitos) e determina que o Estado-parte deve conceder ao refugiado o mesmo regime de direitos que aquele concedido aos estrangeiros em geral.

– Art. 13: Refere-se à propriedade móvel e imóvel do refugiado, determinando que o tratamento a ser dado deve, em primeiro lugar, ser tão favorável quanto possível ao refugiado e, em segundo lugar, que não deve jamais ser menos favorável que o tratamento ou regime que normalmente é concedido, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral, no que concerne à aquisição de propriedade móvel ou imóvel e a outros direitos a ela referentes (incluindo-se portanto, entre outros, a posse e o usufruto), ao aluguel e a outros contratos relativos à propriedade móvel ou imóvel.

– Art. 15: Com relação aos direitos de associação, desde que sem fins políticos nem lucrativos, reconhece-se ao refugiado o direito a associar-se, inclusive com relação aos sindicatos profissionais, segundo o tratamento mais favorável que seja normalmente concedido aos estrangeiros.

– Art. 17: Iguamente com relação ao direito ao trabalho e acesso a um emprego remunerado, a Convenção de 51 determina que os refugiados terão direito ao tratamento mais favorável dado aos estrangeiros no que concerne ao exercício de uma atividade profissional assalariada. Consideramos que este artigo é um dos mais importantes no que se refere aos direitos dos refugiados, já que ausente a possibilidade de trabalho estariam fechadas muitas das oportunidades de sua integração em meio ao país de acolhida. De importante valor é também o seu parágrafo terceiro do presente artigo, já que o mesmo determina que os Estados Partes da Convenção de 51 considerarão com benevolência a adoção de medidas tendentes à efetiva consideração (o dispositivo convencional utiliza o termo assimilação) dos direitos de todos os refugiados, no que concerne ao exercício de profissões assalariadas, de maneira equivalente aos direitos exercidos pelos cidadãos nacionais. Ademais, também faz referência expressa à necessidade de que tal, consideração ou assimilação seja, em particular efetiva para aqueles refugiados que tenham ingressado no território do Estado-parte em virtude de um programa de recrutamento de mão-de-obra ou de um plano de imigração.

– Art. 18: De maneira específica o artigo trata de profissões não assalariadas exercidas por refugiados, demandando um tratamento tão favorável quanto possível e, em todo caso, não menos favorável do que o tratamento dado aos estrangeiros, incluindo menção específica ao trabalho na agricultura, na indústria, no artesanato, assim como no setor comercial e também com relação à instalação de empresas comerciais e industriais por parte do refugiado.

– Art. 19: Já este artigo trata das chamadas profissões liberais, estabelecendo que aos refugiados que sejam titulares de diplomas reconhecidos pelas autoridades competentes do Estado-parte deve-se garantir um tratamento tão favorável quanto possível e não menos favorável do que é dado aos estrangeiros em igual situação.

– Art. 21: Trata-se de artigo relacionado ao tema da habitação, onde a Convenção de 51 estabelece que o Estado-parte deve brindar aos refugiados, na medida em que o tema seja regulamentado ou submetido ao controle das autoridades públicas, tratamento tão favorável quanto possível e não menos favorável do que o tratamento dado aos estrangeiros.

– Art. 22 (2): O parágrafo segundo refere-se à educação superior ao grau primário (graus de ensino superior ao primário) e determina que o tratamento a ser dado ao refugiado deve ser, igualmente, tão favorável quanto possível e não menos favorável ao tratamento com relação aos estrangeiro, além de determinar o mesmo tratamento com relação ao acesso aos estudos, reconhecimento de certificados escolares e de estudos, diplomas e títulos universitários estrangeiros, isenção de encargos e taxas e todo o relacionado à concessão de bolsas de estudo.

– Art. 26: Este último artigo deste terceiro grupo de direitos refere-se ao tema da liberdade de movimento do refugiado, reconhecendo o direito que tem o refugiado de escolher o local de sua residência dentro do território do Estado-parte, além de reconhecer também o direito do refugiado à livre circulação no interior do território do Estado-parte, sendo somente admitidas as exceções instituídas pela legislação que eventualmente seja aplicável aos estrangeiros nas mesmas circunstâncias.

Ainda sobre este terceiro grupo de direitos enumerados na Convenção de 51, faz-se necessário clarificar dois termos que são encontrados em diversos dos artigos acima enumerados e que facilitarão o exercício interpretativo do profissional brasileiro.

Em primeiro lugar, os artigos acima mencionados fazem referência ao estrangeiro em geral e, de maneira específica, “nas mesmas circunstâncias que os refugiados”. Como tais, deve-se entender e compreender os estrangeiros considerados como residentes no território nacional. Ou seja, na medida que a Convenção de 51 faça referência aos estrangeiros que se encontrem nas mesmas circunstâncias que os refugiados permitindo a conclusão lógica que tais direitos farão parte do tratamento jurídico aos refugiados que tiverem já sua condição jurídica como tal reconhecida pelo Estado Brasileiro. Não poderia ser de outro modo, principalmente se consideramos a figura do solicitante da condição de refugiado, o qual deve ser entendido como um refugiado *de fac-*



to, que aguarda a constatação e determinação *de jure* de sua alegada condição pela jurisdição na qual se encontra e a fim de que possa, finalmente, gozar de seus direitos como tal.

Um segundo termo utilizado com frequência refere-se ao tratamento “tão favorável quanto possível e não menos favorável”, o que denota o esforço da Convenção de 51 em promover não somente que o tratamento devido ao refugiado seja o mesmo ou o equivalente ao estrangeiro residente no Estado Parte, mas também que os Estados signatários da Convenção de 51 possam estabelecer em suas respectivas jurisdições determinadas políticas públicas e iniciativas legislativas que favoreçam ainda mais ao refugiado e que possam, dentro das circunstâncias e contextos jurídicos domésticos, oferecer um tratamento ainda mais especial ou melhor ao refugiado. Reconhece-se assim, de maneira implícita, a situação precária, vulnerável e, juridicamente, especialíssima do refugiado<sup>22</sup>.

Neste sentido, ganha relevância jurídica na perspectiva do texto convencional todas as iniciativas e políticas públicas destinadas à efetiva realização dos direitos dos refugiados, com especial e necessária ênfase em seus direitos econômicos, sociais e culturais, sem os quais jamais se atenderá a uma efetiva integração do refugiado na sociedade nacional.

Tem portanto a Convenção de 51 um objeto não unicamente destinado a orientar a elaboração legislativa e a incorporação de direitos e garantias mínimas que devem ser oferecidas ao refugiado, mas serve também como instrumento imprescindível a ser considerado na elaboração e implementação de políticas públicas destinadas a promover e facilitar a integração do refugiado na sociedade nacional.

### 3. O PROTOCOLO DE 67

O Protocolo de 67 é um instrumento jurídico, um tratado internacional, independente da Convenção de 51<sup>23</sup>. Não obstante sua independência formal

22 Conforme Van Der Klaauw: “*The 1951 Convention provisions call on State parties to grant certain basic rights to refugees on an equal basis with nationals of the host State (such as freedom of religion, or access to the courts, legal assistance, public elementary education and public assistance). And although, according to the 1951 Convention, other refugee rights need not be granted to the same degree as those granted to nationals (such as the rights to wage-earning employment, access to public education beyond the elementary level, or the provision of housing), these rights should normally be accorded in a manner no less favorable in which they are granted to other foreigners*”. VAN DER KLAUW, J. Refugee Rights in Times of Mixed Migration: Evolving Status and Protection Issues. *Refugee Survey Quarterly*, v. 28, nº 4, 2009,, p. 59.

23 É interessante notar, por exemplo, a existência de países que optam por não ser parte da Convenção de 51, mas decidem sê-lo unicamente de seu Protocolo de 67.

e sua natureza jurídica de tratado internacional, o mesmo encontra-se vinculado de maneira integral à Convenção de 51 na medida em que expande o alcance temporal e geográfico contidos na definição de refugiado incluída no art. 1(a)(2) da Convenção de 51 (inicialmente limitada aos refugiados que temem ser perseguidos em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951). Faz-se assim jus à realidade histórica de seu tempo, marcado pela necessidade jurídica em proteger a refugiados vítimas de perseguição no contexto do confronto bipolar de alcance global prevacente à época, ademais de processos de descolonização vividos principalmente no continente africano, eventos que em seu momento demandaram atenção e cuidado por parte da comunidade internacional frente ao deslocamento maciço e fronteira de populações.

Desta forma, quando analisamos os direitos dos refugiados segundo a Convenção de 51, é imprescindível considerar as extensões geográfica e temporal inseridas em seu texto pelo Protocolo de 67. Juntos, tais instrumentos definem o estatuto jurídico dos refugiados nos Estados Partes, especificando os seus direitos e também obrigações, incluindo-se, com destaque, o direito dos refugiados a serem protegidos contra o regresso, retorno ou devolução forçada para um território onde suas vidas ou liberdade possam ser ameaçadas (princípio da não devolução ou da proibição da devolução forçada ou involuntária).

Podemos concluir portanto que, ainda que o Protocolo de 67 não contenha uma revisão substantiva da definição jurídica sobre o refugiado<sup>24</sup> sua função, a partir da leitura conjugada de seu texto e a definição de refugiado originalmente incluída na Convenção de 51 é, primordialmente, a de permitir sua aplicabilidade sem qualquer limite geográfico ou temporal.

#### 4. OS DIREITOS DOS REFUGIADOS DE ACORDO COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O art. 5º da Constituição Federal de 1988, já em seu *caput*, garante de maneira expressa tanto aos brasileiros quanto aos estrangeiros<sup>25</sup> a igualdade, a

24 Conforme Hathaway: *"The obvious restriction in the Convention definition – the requirement that the claim relate to a pre-1951 event in Europe – was prospectively eliminated by the Protocol. However, there was no review conducted of the substantive content of the definition"*. HATHAWAY, J.C. *The Law of Refugee Status*. Canada, 1991. p. 10

25 Ainda que o *caput* do artigo quinto faça referência expressa ao termo "estrangeiro residente", a doutrina brasileira é unânime com relação à utilização do término estrangeiros utilizado pela Constituição em seu sentido absoluto, não limitando-se a titularidade de direitos àqueles estrangeiros que gozam de um estatuto especial e documentação apropriada à permanência, temporária ou não, em território nacional.

proteção constitucional contra qualquer ato discriminatório, assim como a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade:

**Art. 5º** 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 mais, e inspirando a *lex specialis* brasileira no referente aos direitos dos refugiados – conforme veremos em seguida – o parágrafo segundo do art. 5º constitucional traz o reconhecimento expresso pela Constituição de todo direito incorporado ao ordenamento jurídico nacional através da ratificação de tratados. Denominada pela doutrina brasileira como uma “cláusula aberta”, esta importante cláusula afirma a exigibilidade de direitos por parte de estrangeiros sob a jurisdição nacional também quando estes sejam previstos por instrumentos internacionais ratificados pela República. Desta forma, a partir da leitura do art. 5º *caput* e seu parágrafo segundo tem-se no ordenamento jurídico brasileiro um “conteúdo legal mínimo” de direitos inerentes ao estrangeiro sob jurisdição brasileira, independentemente de sua condição jurídica.

Este regime mínimo de direitos é assim composto pela própria Constituição e pelos instrumentos de Direito Internacional dos Direitos Humanos ratificados pela República. Entre eles, e conforme visto acima, encontram-se portanto a Convenção de 51 como o Protocolo de 67<sup>26</sup>.

## 5. OS DIREITOS DOS REFUGIADOS SEGUNDO A LEI 9.474, DE 22 DE JULHO DE 1997

As origens da *lex specialis* brasileira relativa ao *status* dos refugiados encontram-se no processo de redemocratização vivido pelo país durante a segunda metade dos anos oitenta e a década de noventa, o qual traz em si mesmo a relevância e prevalência dos direitos humanos, conforme a ordem constitucional inaugurada em 1988.

Os direitos específicos com relação ao tratamento normativo dado ao refugiado no Brasil encontra seus principais elementos e considerações na Lei 9.474, de 22 de julho de 1997, a qual, entre outras importantes providências, define os mecanismos para a aplicação no ordenamento jurídico nacional tanto da Convenção de 51 quanto do Protocolo de 67, além de estabelecer a compe-

26 CARVALHO RAMOS, A. Direitos dos Estrangeiros no Brasil: a Imigração, Direito de Ingresso e os Direitos dos Estrangeiros em Situação Irregular. In: SARMENTO, D., IKAWA D. e PIOVESAN, F. *Igualdade, Diferença e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 735.

tência (art. 12), estrutura e funcionamento (arts. 14 a 16) do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), assim como definir e regular o processo administrativo para o reconhecimento da condição de refugiado (arts. 17 a 32).

Com relação ao objeto do presente trabalho, a lei brasileira dedicada à implementação da Convenção de 51 prevê, em seu capítulo segundo, três artigos fundamentais, que oferecem linhas gerais de interpretação para a observância, respeito e a efetiva proteção dos direitos dos refugiados no país.

Em primeiro lugar tem-se o art. 4º, o qual define o ato administrativo referente ao reconhecimento da condição jurídica de refugiado como a condição *sine qua non* para que o indivíduo que encontra a proteção internacional tão necessitada sujeite-se às regras e princípios contidas na lei específica de implementação do *status* jurídico do refugiado no Brasil. Seria, entretanto e por assim dizer, limitada a aplicabilidade da lei brasileira em questão não fosse a segunda parte do mesmo artigo, a qual determina que a regra do reconhecimento, ou seja, a emissão do ato ou decisão administrativa reconhecedora da situação jurídica que de fato já existe<sup>27</sup> – qual seja, a de ser a pessoa um refugiado ou refugiada – não se limita aos direitos e outras situações jurídicas previstas no mesmo instrumento legal.

Concluímos, portanto, que, de forma precursora, o art. 4º – de maneira mais específica, sua segunda parte – tem então como resultado permitir que ao refugiado sejam aplicáveis toda a normativa nacional e internacional referente ao exercício de direitos. Tem assim o art. 4º da Lei uma função não somente receptiva com respeito à normativa doméstica e internacional relacionada ao estatuto do refugiado no Brasil ou o regime jurídico a ser aplicado, mas também uma função reconhecedora do refugiado sob a jurisdição brasileira como um sujeito de direitos, os quais não são regidos de maneira estrita.

Conforme Carvalho Ramos, trata-se de fato de uma posição inovadora, inaugurada pela nova ordem constitucional de 1988 e consolidada pelo processo de redemocratização, que traz em si uma visão contemporânea que influencia e conceitua o estrangeiro “como um cidadão, entendendo cidadania como aptidão de exercer direitos”<sup>28</sup>.

Tal função, além de permitir modificações advindas de outros instrumentos jurídicos, reconhece, ao referir-se de forma clara e direta a instrumentos internacionais, que a condição jurídica do refugiado e seus direitos são uma preocupação de caráter e natureza jurídica internacional.

27 Aqui é importante fazer referência ao exposto acima com relação à natureza declarativa e não constitutiva da decisão que reconhece a condição jurídica da pessoa como a de refugiado.

28 CARVALHO RAMOS, A. *Op. cit.*, p. 725

Esta parece haver sido a intenção do legislador brasileiro quando decidiu incluir nesta segunda parte do art. 4º uma referência direta aos instrumentos de Direito Internacional dos quais não somente a República seja parte, mas também todos aqueles aos quais a mesma aderir-se-á, ratificará ou restará Estado-parte no futuro, permitindo a expansão e o acréscimo de direitos devido ao refugiado na medida em que o Estado o faça com relação aos seus nacionais e outros sob sua jurisdição.

Resta de tal forma claro que a função do art. 4º não se limita a definir as condições de aplicabilidade da *lex specialis* brasileira, mas também procura estabelecer que a situação jurídica do refugiado no Brasil se conjuga como a de um sujeito de direitos e, além disso, está baseada em uma preocupação de caráter internacional, ou seja, a qual se encontra sujeita a princípios e regras de Direito Internacional.

Portanto, para que a interpretação do art. 4º da lei brasileira seja conforme ao objetivo e à finalidade da Convenção de 51, é imprescindível a adoção de uma postura e perspectiva jurídica que considere o refugiado como um sujeito de direitos e o elemento central na implementação na ordem jurídica brasileira dos princípios, direitos e liberdades fundamentais previstas no ordenamento jurídico internacional dedicado à proteção internacional dos refugiados. Sem tal consideração, restará sem fundamentos a hermenêutica que se faça necessária frente às perguntas e questionamentos sobre quais são e de que maneira devem ser respeitados e implementados os direitos da pessoa refugiada no Brasil.

E esta parece ser também a principal função que traz o art. 5º da Lei, o qual estabelece de maneira incontroversa que o refugiado é, em primeiro lugar e conforme visto acima, sujeito de direitos sob a jurisdição brasileira.

## CONCLUSÃO

Uma leitura conjugada dos principais instrumentos de Direito Internacional dos Refugiados, da Constituição Federal e da Lei 9.474/97 que regulamenta a proteção internacional a ser oferecida ao refugiado no Brasil nos permite concluir que não há uma lista estrita ou definitiva sobre quais são os direitos dos refugiados. Há, a partir da leitura da Convenção de 51, um regime mínimo de direitos assim como diretrizes e orientações aos Estados sobre como estes devem implementar e respeitar os direitos dos refugiados, sem elencá-los de maneira a que constituam uma lista fechada, *numerus clausus*, ou uma simples enumeração definitiva. Estão os direitos dos refugiados regidos pela norma constitucional definida acima como uma cláusula aberta de direitos, definida de maneira expressa pela própria Constituição

e também pela lei brasileira, conforme visto acima e que estabelecem, a título de conclusão, que os direitos dos refugiados serão aqueles previstos também nos tratados internacionais de direitos humanos incorporados no ordenamento jurídico nacional. Trata-se portanto de uma posição constitucional inspirada pela natureza complementária que deve sempre prevalecer entre as regras internacionais de proteção ao refugiado e aquelas mais abrangentes oriundas do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

*Cidade do México, Dezembro de 2013.*

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Manual de Procedimentos e Critérios a aplicar para determinar o Estatuto de Refugiado*. Genebra: ACNUR, janeiro de 1992.
- CARVALHO RAMOS, A. Direitos dos Estrangeiros no Brasil: a Imigração, Direito de Ingresso e os Direitos dos Estrangeiros em Situação Irregular. In: SARMENTO, D., IKAWA D. e PIOVESAN, F. *Igualdade, Diferença e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 735.
- FRANCO, L. e outros. *El Asilo y la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina.: Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del derecho internacional de los derechos humanos*, 1ª ed.. San José, Costa Rica, Editorama/ACNUR, 2004.
- HATHAWAY, J.C. *The Law of Refugee Status*. Canada, 1991.
- LAUTERPACHT, Sir Elihu, BETHLEHEM, Daniel, El alcance y contenido del principio de no devolución: opinión. In: FELLER, TURK e NICHOLSON, *Protección de los refugiados en el derecho internacional*, Consultas Globales de ACNUR sobre Protección Internacional. Barcelona: Icaria Editorial, 2010, p. 97.
- ROBINSON, N. *Convention Relating to the Status of Refugees, its history, contents and interpretation*. Institute of Jewish Affairs, World Jewish Congress, 1953 (Reprinted by the Division of International Protection of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1997), p. 14.
- SIEBER LUZ FILHO, J.F. *Non-refoulement: breves considerações sobre o limite jurídico à saída compulsória do refugiado*. In: ARAUJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 180.
- VAN DER Klaauw, J. Refugee Rights in Times of Mixed Migration: Evolving Status and Protection Issues. *Refugee Survey Quarterly*, v. 28, nº 4, 2009, p. 59.
- ZIMMERMANN, A. *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*. Oxford: OUP, 2011.



# OPINIÃO CONSULTIVA SOBRE A APLICAÇÃO EXTRATERRITORIAL DAS OBRIGAÇÕES DE *NON-REFOULEMENT* À LUZ DA CONVENÇÃO DE 1951 SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS E SEU PROTOCOLO DE 1967<sup>1</sup>

*ACNUR*

## INTRODUÇÃO

1. Nesta opinião consultiva, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) endereça a questão da aplicação extraterritorial do princípio de *non-refoulement* com base na Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados<sup>2</sup> e seu Protocolo de 1967<sup>3</sup>.

2. A Parte I desta opinião fornece um panorama das obrigações de *non-refoulement* dos Estados com relação a refugiados e a solicitantes de refúgio nos termos do Direito Internacional dos Refugiados e os Direitos Humanos. A Parte II foca mais especificamente na aplicação extraterritorial dessas obrigações e determina a posição do ACNUR em relação a abrangência territorial das obrigações de *non-refoulement* dos Estados com base na Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967.

3. O ACNUR foi encarregado pela Assembleia Geral das Nações Unidas de fornecer proteção internacional aos refugiados e outras pessoas dentro de seu mandato e de buscar soluções permanentes para o problema dos refugiados, auxiliando governos e organizações privadas<sup>4</sup>. Conforme estabelecido no seu Estatuto, o ACNUR cumpre o seu mandato de proteção internacional, nomeadamente “promovendo a conclusão e a ratificação das convenções in-

<sup>1</sup> Este Parecer foi preparado em resposta ao pedido por um posicionamento do ACNUR sobre a aplicação extraterritorial das obrigações derivadas do *non-refoulement* de acordo com a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, e seu Protocolo de 1967. As visões do Escritório tais como estabelecidas no Parecer Consultivo são expostas em uma perspectiva ampliada, dada a relevância das questões jurídicas envolvidas em uma variedade de situações que ocorrem fora do território nacional do Estado.

<sup>2</sup> A Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, 189 U.N.T.S. 137, *entrou em vigor em* 22 de abril de 1954 [doravante “Convenção de 1951”].

<sup>3</sup> O Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados, 606 U.N.T.S. 267, *entrou em vigor em* 4 de outubro de 1967 [doravante “Protocolo de 1967”].

<sup>4</sup> Ver: Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, A.G. Res. 428(V), Anexo, U.N. Doc. A/1775, para. 1 (1950).



ternacionais para a proteção dos refugiados, supervisionando a sua aplicação e propondo as respectivas alterações”.<sup>5</sup> A responsabilidade de supervisão do ACNUR está presente no artigo 35 da Convenção de 1951 e no artigo II do Protocolo de 1967.

4. Os pontos de vista do ACNUR são baseados em mais de 50 anos de experiência na supervisão de instrumentos internacionais de refugiados. O ACNUR está representado em 116 países. O órgão fornece orientação no que diz respeito ao estabelecimento e implementação de procedimentos nacionais para a determinação da condição de refúgio (RSD) e também conduz essas determinações no âmbito do seu próprio mandato. A interpretação do ACNUR das disposições da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 é considerada um ponto de vista legítimo que deve ser considerado ao decidir sobre questões relativas ao direito dos refugiados.

## I. AS OBRIGAÇÕES DE *NON-REFOULEMENT* NO DIREITO INTERNACIONAL

### A. O PRINCÍPIO DE *NON-REFOULEMENT* NO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

#### 1. AS OBRIGAÇÕES DE *NON-REFOULEMENT* NOS TRATADOS INTERNACIONAIS SOBRE REFUGIADOS

##### (i) A CONVENÇÃO DE 1951 RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS E SEU PROTOCOLO DE 1967

5. O princípio de *non-refoulement* constitui a pedra angular da proteção internacional de refugiados. Ele é consagrado no Artigo 33 da Convenção de 1951, que também vincula os Estados no Protocolo de 1967.<sup>6</sup> O Artigo 33 (1) da Convenção de 1951 determina que:

Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.

6. A proteção contra o *refoulement* nos termos do artigo 33 (1) aplica-se a qualquer pessoa refugiada nos termos da Convenção de 1951, ou seja, qual-

5 *Id.*, para. 8(a).

6 Artigo I(1) do Protocolo de 1967 estabelece que os Estados-partes do Protocolo se comprometem em aplicar os artigos 2-34 da Convenção de 1951.

quer pessoa que satisfaça aos requisitos da definição de refugiado constante do artigo 1A(2) da Convenção de 1951 ( os critérios de “inclusão”)<sup>7</sup> e não se enquadra no âmbito de uma das suas cláusulas de exclusão<sup>8</sup>. Dado que uma pessoa é refugiada na aceção da Convenção de 1951, assim que cumprir os critérios contidos na definição de refugiado, a determinação da condição de refugiado é de natureza declaratória: uma pessoa não se torna um refugiado por causa do reconhecimento, mas é reconhecida porque é refugiada<sup>9</sup>. Daqui decorre que o princípio de *non-refoulement* se aplica não só aos refugiados reconhecidos, mas também aos que não tiveram a sua condição formalmente declarada<sup>10</sup>. O princípio da *non-refoulement* é particularmente importante para os solicitantes de refúgio. Como tais pessoas podem ser refugiados, é um princípio estabelecido pelo direito internacional dos refugiados que estas pessoas não devem ser devolvidas ou expulsas enquanto se aguarda uma determinação final de sua condição.

7 De acordo com este dispositivo, que também foi incorporado ao artigo 1 do Protocolo de 1967, o termo “refugiado” deverá ser aplicado a qualquer pessoa que “temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontra-se fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude deste temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele”.

8 A exclusão da proteção internacional concedida a refugiados significa o não reconhecimento do status de refugiado a pessoas que estão abrangidas pelo escopo do artigo 1A(2) da Convenção de 1951, mas que não estão aptas a desfrutar da proteção concedida pela Convenção pois:

- já desfrutaram de proteção ou assistência por parte de organismos ou instituição das Nações Unidas que não o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR; ou porque
- foram consideradas pelas autoridades competentes do país no qual instalaram sua residência, como tendo os direitos e as obrigações relacionados à posse da nacionalidade desse país (artigo 1E da Convenção de 1951); ou porque
- sejam consideradas não merecedoras de proteção internacional por haver sérias razões para considerar que elas hajam cometido sérios crimes ou atos hediondos (artigo 1F da Convenção de 1951).

9 Ver: ACNUR, Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação do Status de Refugiado, 1979, Reeditado Genebra 1992, para. 28.

10 Isto foi reafirmado pelo Comitê Executivo do ACNUR, por exemplo, em sua Conclusão nº 6 (XXVIII) “Non-refoulement” (1977), para. (c) (reafirmando “a importância fundamental do princípio do non-refoulement... de pessoas que podem ser submetidas à perseguição se retornadas ao seu país de origem independentemente se foram ou não reconhecidas, formalmente, como refugiadas.”). O Comitê Executivo do ACNUR é um grupo intergovernamental composto, atualmente, por 70 estados-membros das Nações Unidas (incluindo os Estados Unidos) e a Santa Sé que aconselham o ACNUR no exercício de seu mandato de proteção. Enquanto suas Conclusões não vinculam os Estados formalmente, elas são relevantes para a interpretação e aplicação do regime internacional de proteção de refugiados. As Conclusões do Comitê Executivo constituem expressões de opinião que representam amplamente as visões da comunidade internacional. O conhecimento especializado do Comitê e o fato de que suas conclusões são tomadas por consenso acabam por lhes conferir peso adicional. As Conclusões do Comitê Executivo do ACNUR estão disponíveis em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/doclist?page=excom&id=3bb1cd174>>. (visitado pela última vez em 26 de outubro de 2006).

7. A proibição de *refoulement* ao perigo de perseguição ao abrigo do direito internacional dos refugiados é aplicável a qualquer forma de remoção forçada, incluindo deportação, expulsão, extradição, transferência informal ou “rendição” e não admissão na fronteira nas circunstâncias descritas abaixo. Isto resulta da redação do artigo 33 (1) da Convenção de 1951, que se refere à expulsão ou ao regresso (“*refoulement*”) “de qualquer forma”<sup>11</sup>. Não se aplica apenas ao retorno ao país de origem ou, no caso de um apátrida, ao país de residência habitual anterior, mas também para qualquer outro lugar onde uma pessoa tem razões para temer ameaças à sua vida ou a liberdade relacionada com uma ou mais das razões estabelecidas na Convenção de 1951, ou de onde corre o risco de ser enviada para tal risco<sup>12</sup>.

8. O princípio de *non-refoulement* conforme previsto pelo Artigo 33(1) da Convenção de 1951 não implica, como tal, o direito do indivíduo a ter concedido refúgio em um determinado Estado<sup>13</sup>. No entanto, significa que, quando os Estados não estão preparados para conceder refúgio às pessoas que buscam proteção internacional no seu território, eles adotem um caminho que não resulte na sua remoção, direta ou indiretamente, para um lugar onde sua vida ou liberdade estariam em perigo por causa de sua raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social ou opinião política<sup>14</sup>. Como regra geral, a fim de dar cumprimento às obrigações que lhes incumbem por força da Convenção de 1951 e/ou do Protocolo de 1967, os Estados deverão conceder aos indivíduos que pretendam obter proteção internacional o acesso ao território e a procedimentos de refúgio justos e eficientes<sup>15</sup>.

11 O significado dos termos “rechaçar ou retornar (“*refouler*”)” no artigo 33(1) também é discutido infra na Parte II.A.

12 Ver: UNHCR, Note on Refoulement (EC/SCP/2), 1997, para. 4. Ver também P. Weis, *The Refugee Convention, 1951: The Travaux Préparatoires Analysed with a Commentary* by Dr. Paul Weis, Cambridge University Press, Cambridge (1995), em p. 341.

13 Ver: P. Weis, supra nota de rodapé 11, em p. 342.

14 Pode ser incluindo, por exemplo, remoção para um terceiro país seguro ou alguma outra solução, tal como proteção temporária ou refúgio sob algumas circunstâncias. Ver: E. Lauterpacht e D. Bethlehem, “The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion”, em E. Feller, V. Turk e F. Nicholson (eds.), *Refugee Protection in International Law: UNHCR’s Global Consultations on International Protection*, Cambridge University Press, Cambridge (2003), para. 76.

15 A Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 definem aqueles para quem a proteção internacional deve ser concedida ao passo que estabelece princípios-chave, tais como a da não penalização da entrada (artigo 31) e o do non-refoulement (artigo 33). Entretanto, não foram estabelecidos procedimentos para a determinação da condição de refugiado como tal. Todavia é amplamente reconhecido que procedimentos justos e eficientes são elemento essencial na aplicação integral e inclusiva da Convenção de 1951, para além do contexto de fluxos em massa. Ver: UNHCR, *Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*, EC/GC/01/12, 31 May 2001, paras. 4-5. Ver também as seguintes Conclusões do Comitê Executivo: Conclusão No. 81 (XLVIII) “Geral” (1997), para. (h); Conclusão No. 82 (XLVIII), “Salvaguardando o Asilo” (1997), para. (d)

9. A obrigação de *non-refoulement* imposta pelo artigo 33 da Convenção de 1951 vincula todos os órgãos de um Estado parte à Convenção de 1951 e/ou no Protocolo de 1967<sup>16</sup>, bem como qualquer outra pessoa ou entidade que atue em seu nome<sup>17</sup>. Conforme discutido em mais detalhes na parte II infra, a obrigação de não enviar refugiado ou solicitante de refúgio a um país onde possa estar sujeito a perseguição, nos termos do artigo 33(1) da Convenção de 1951, não está sujeita a restrições territoriais; aplica-se sempre que o Estado em questão exerça a sua competência.

10. Exceções ao princípio de *non-refoulement* com base na Convenção de 1951 são permitidas apenas nas circunstâncias expressamente dispostas no Artigo 33(2), que determina que:

O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país.

A aplicação desta disposição requer uma determinação individualizada pelo país em que o refugiado está que ele ou ela se enquadre numa das duas categorias previstas no artigo 33 (2) da Convenção de 1951<sup>18</sup>.

---

(iii); Conclusão No. 85 (XLIX), “Proteção Internacional” (1998), para. (q); Conclusão No. 99 (LV), “Conclusão Geral sobre Proteção Internacional” (2004), para. (1).

16 Ver supra nota de rodapé 5.

17 De acordo com as normas aplicáveis do direito internacional, aplica-se aos atos, ou omissões, de todos os órgãos, subdivisões e pessoas exercendo autoridade em funções legislativa, judiciária ou executiva, e atuando nesta condição em instância particular, de igual forma à condução de órgãos postos à disposição de um Estado por outro Estado, mesmo que excedam sua autoridade ou violem suas instruções. De acordo com os artigos 4-8 dos Artigos da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas sobre Responsabilidade Internacional dos Estados, a conduta de uma pessoa ou um grupo de pessoas pode ser considerada um ato de um Estado para o direito internacional se a pessoa ou o grupo de pessoas está, de fato, agindo sob instruções, direção ou controle daquele Estado na execução da conduta (Artigos sobre a Responsabilidade Internacional dos Estados, artigos 4-8). Os Artigos sobre a Responsabilidade Internacional dos Estados foram adotados pela Comissão de Direito Internacional em consenso sobre praticamente todos os pontos. Os Artigos e seus comentários foram subsequentemente encaminhados à Assembleia Geral com a recomendação de que a Assembleia Geral inicialmente tomasse nota e anexasse o texto dos artigos a uma resolução, adiando para uma outra sessão a decisão sobre se os artigos deveriam ser incorporados a uma convenção sobre responsabilidade internacional dos Estados. Ver: J. Crawford, *The International Law Commission’s Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentary*. Cambridge University Press, UK: 2002. A Assembleia Geral anexou os Artigos sobre a Responsabilidade Internacional dos Estados à sua resolução 56/83, de 12 de dezembro de 2001, sobre a Responsabilidade dos Estados por Atos Internacionalmente Ilícitos.

18 Para uma discussão detalhada sobre os critérios que devem ser alcançados para a aplicação do artigo 33(2) da Convenção de 1951, ver E. Lauterpacht e D. Bethlehem, supra nota de rodapé 13, paras. 145-192. Sobre a exceção “perigo à segurança”, ver também: “Factum of the Intervenor, UNHCR, Suresh v. the Minister of Citizenship and Immigration; the Attorney General of Canada, SCC No. 27790” (doravante “UNHCR, Suresh Factum”), in 14:1 *International Journal of Refugee Law* (2002).

11. As disposições do artigo 33(2) da Convenção de 1951 não afetam as obrigações de *non-refoulement* do Estado de acolhimento no direito internacional dos direitos humanos, que não permite exceções. Assim, o Estado de acolhimento ficaria impedido de remover um refugiado se isso pudesse resultar em uma exposição, por exemplo, a um risco substancial de tortura<sup>19</sup>. Considerações semelhantes aplicam-se à proibição de *refoulement* para outras formas de danos irreparáveis<sup>20</sup>.

12. No âmbito da Convenção de 1951/Protocolo de 1967, o princípio da *non-refoulement* constitui um componente essencial e não derogável da proteção internacional dos refugiados. A importância central da obrigação de não submeter um refugiado a um risco de perseguição reflete-se no artigo 42(1) da Convenção de 1951 e no do artigo VII(1) do Protocolo de 1967, que enumera o artigo 33 como uma das disposições da Convenção de 1951, à qual não são permitidas reservas. O Comitê Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) reafirmou, também, o carácter fundamental e não derogável do princípio da *non-refoulement* em inúmeras Conclusões desde 1977<sup>21</sup>. Da mesma forma, a Assembleia Geral convidou os Estados “a respeitarem o princípio fundamental da *non-refoulement*, que não está sujeito a derrogação”<sup>22</sup>.

## (II) OUTROS INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS

13. As obrigações de *non-refoulement* dos Estados em relação aos refugiados encontram-se também nos tratados regionais, nomeadamente a Convenção

19 Ver: Suresh Factum, supra nota de rodapé 17, paras. 18-50; E. Lauterpacht e D. Bethlehem, supra nota de rodapé 13, para. 159(ii), 166 e 179.

20 Ver a discussão sobre as obrigações derivadas do princípio do *non-refoulement* no direito internacional dos direitos humanos infra na Parte IB.

21 Ver, por exemplo, as Conclusões do Comitê Executivo: Conclusão No. 6 (XXVIII), supra nota de rodapé 9, para. (c) (reafirmando que “o princípio humanitário fundamental do *non-refoulement* encontrou expressão em vários instrumentos internacionais adotados em nível universal e regional e é geralmente aceito pelos Estados.”); Conclusão No. 17 (XXXI) “Problemas de extradição afetando refugiados” (1980), em. para (b) (reafirmando “o caráter fundamental do princípio amplamente reconhecido do *non-refoulement*.”); Conclusão No. 25 (XXXIII) “Geral” (1982), para. (b) (reafirmando “a importância dos princípios básicos da proteção internacional e em particular do princípio do *non-refoulement* o qual adquiriu, progressivamente, caráter de norma peremptória de direito internacional.”); Conclusão No. 65 (XLII) “Geral” (1981), para. (c) (enfazando “a importância fundamental do *non-refoulement* e do asilo como princípios cardinais da proteção dos refugiados...”); Conclusão No. 68 (XLIII) “Geral” (1982), para. (f) (reafirmando “a importância fundamental dos princípios do *non-refoulement* e do asilo como básicos para a proteção dos refugiados); No. 79 (XLVIII) “Geral” (1996), para. (j) (reafirmando “a importância fundamental do princípio do *non-refoulement*); No. 81 (XLVIII), supra nota de rodapé 14, para. (i) (reconhecendo “a importância fundamental do princípio do *non-refoulement*”); No. 103 (LVI) “Prestação de Proteção Internacional incluindo através formas Complementares de Proteção” (2005), em (m) (chamando os Estados a “respeitar o princípio fundamental do *non-refoulement*”).

22 Ver, por exemplo, A/RES/51/75, 12 de fevereiro de 1997, para. 3; A/RES/52/132, 12 de dezembro de 1997, em preâmbulo para. 12.

da OUA de 1969 que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África<sup>23</sup> e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969<sup>24</sup>. As disposições de *non-refoulement* inspiradas no artigo 33(1), da Convenção de 1951 também foram incorporadas nos tratados de extradição<sup>25</sup>, bem como num certo número de convenções antiterrorismo, tanto a nível universal como regional<sup>26</sup>. Além disso, o princípio da *non-refoulement* foi reafir-

- 
- 23 Convenção da OUA que rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados na África, 1969, 1001 U.N.T.S. 45, entrou em vigor em 20 de junho de 1974 [doravante, “Convenção da OUA de 1969”]. O artigo II(3) estabelece que: “[n]inguém pode ser submetido por um Estado-Membro a medidas tais como a recusa de admissão na fronteira, o refoulement ou a expulsão que o obriguem a voltar ou a residir num território onde a sua vida, a sua integridade física ou a sua liberdade estejam ameaçados pelas razões enumeradas no artigo 1, parágrafos 1 e 2 [perseguição em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas ou que foi obrigado a deixar seu país de origem ou lugar de residência habitual em busca de refúgio em razão de agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública].”
- 24 Convenção Americana de Direitos Humanos, de 1969, ou “Pacto de São Jose da Costa Rica”, 1144 U.N.T.S. 123, entrou em vigor em 18 de julho de 1979 [doravante, “CADH”]. O artigo 22(8) lê: Em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas.”
- 25 No contexto da extradição, estes dispositivos são usualmente referidos como “cláusulas discriminatórias”. Ver, por exemplo, artigo 3(2) da Convenção Europeia sobre Extradição, de 1957, ETS 024, 359 U.N.T.S. 273 entrou em vigor em 18 de abril de 1960 (“[Extradição não deve ser garantida] se a Parte a quem se pede a extradição tiver motivos substanciais para acreditar que o pedido de extradição por um crime comum foi feito com o propósito de processar ou punir uma pessoa por sua raça, religião, nacionalidade ou opinião política, ou que a posição desta pessoa pode estar prejudicada por qualquer destas razões.”); artigo 4(5) da Convenção Interamericana sobre Extradição, 20 I.L.M. 723 (1981), entrou em vigor em 28 de março de 1992 (“Extradição não deve ser garantida... quando das circunstâncias do caso se possa inferir que há propósito de perseguição por considerações de raça, religião o nacionalidade, ou que a situação da pessoa corre o risco de agravar-se por um desses motivos.”)
- 26 Ver, por exemplo, artigo 9 (1) da Convenção Internacional da Tomada de Reféns, 1316 U.N.T.S. 205, entrou em vigor em 3 de junho de 1983 (“Não se deferirá pedido de extradição de um autor presumido do crime, nos termos da presente Convenção, se a parte solicitada tiver razões bem fundadas para julgar que: a) o pedido de extradição relativo a um crime previsto no artigo 1 foi dirigido com a finalidade de processar ou punir uma pessoa em razão de sua raça, religião, nacionalidade, origem étnica ou opinião política; b) a pessoa em questão seja objeto de preconceito em virtude da posição que ocupa; i) por qualquer das razões mencionadas na alínea a) do presente parágrafo...”). Ver também artigo 12 da Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas, 37 I.L.M. 249 (1998), entrou em vigor em 23 de maio de 2001 (“Nada do disposto nesta Convenção poderá ser interpretado como impondo uma obrigação de extraditar ou de prestar assistência jurídica recíproca se o Estado a que for apresentado o pedido tiver motivos fundamentados para acreditar que a solicitação de extradição pelos delitos enunciados no artigo 2 ou de assistência jurídica recíproca com relação a esses delitos tenha sido formulada com o objetivo de processar ou castigar uma pessoa por motivos de raça, religião, nacionalidade, origem étnica ou opinião política, ou que o cumprimento do que for solicitado possa prejudicar a situação dessa pessoa por esses mesmos motivos.”), e os dispositivos quase idênticos no artigo 15 da Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, 39 I.L.M. 270 (2000), entrou em vigor em 10 de abril de 2002; artigo 5 da Convenção Europeia para a Supressão do Terrorismo, ETS 090, 1137 U.N.T.S. 93, entrou em vigor em 4 de agosto de 1978; artigo 14 da Convenção Interamericana contra o Terrorismo, 42 I.L.M. 19 (2003), entrou em vigor em 7 de outubro de 2003.

mado na Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984<sup>27</sup> e em outros importantes textos internacionais não vinculativos, incluindo, em particular, a Declaração sobre o Asilo Territorial, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 14 de dezembro de 1967<sup>28</sup>.

## 2. *NON-REFOULEMENT* DE REFUGIADOS SOB O DIREITO INTERNACIONAL CONSUETUDINÁRIO

14. Artigo 38(1)(b) do Estatuto da Corte Internacional de Justiça enumera “o costume internacional, como prova de uma prática geral aceita como lei”, como uma das fontes de direito que se aplica ao decidir conflitos de acordo com o direito internacional<sup>29</sup>. Para que uma regra faça parte do direito internacional consuetudinário, dois elementos são exigidos: prática consistente dos Estados e *opinio juris*, isto é, entendimento dos Estados de que a prática em questão é obrigatória devido à existência de uma regra que o exija<sup>30</sup>.

15. O ACNUR considera que a proibição de *refoulement* de refugiados, consagrada no artigo 33 da Convenção de 1951 e complementada por obrigações de *non-refoulement* nos termos do direito internacional dos direitos humanos, satisfaz esses critérios e constitui uma regra do direito internacional consuetudinário<sup>31</sup>. Como tal, é obrigatória para todos os Estados, incluindo

- 
- 27 Declaração de Cartagena sobre Refugiados, 22 de novembro de 1984, Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, OEA, Doc. OEA/Ser.L/V/II.66/doc.10, rev. 1, em 190-93 (1984-85) [doravante, “Declaração de Cartagena”]. A Conclusão estabelecida na secção III(5) tem o seguinte teor: “Reiterar a importância e a significação do princípio de non-refoulement (incluindo a proibição da rejeição nas fronteiras), como pedra angular da proteção internacional dos refugiados...” Mesmo não vinculante, os dispositivos da Declaração de Cartagena foram incorporados à legislação de diversos Estados na América Latina.
- 28 A/RES/2312 (XXII), 14 de Dezembro, em artigo 3 (“Nenhuma das pessoas mencionadas no artigo 1, para. 1, será submetida a medidas tais como rejeição nas fronteiras ou, caso ela já tenha entrado no território no qual busca refúgio, expulsão ou retorno compulsório a qualquer Estado onde ela possa ser submetida a perseguição”). Ver também Resolução (67) 14 sobre Asilo para Pessoas em Perigo de Perseguição, adotada pelo Comitê de Ministros do Conselho Europeu em 29 de junho de 1967, para. 2 (recomendando que os governos deveriam “... garantir [...] que nenhuma pessoa será submetida a recusa de admissão na fronteira, rejeição, expulsão ou outra medida que resulte em obriga-la a retornar ao, ou permanecer no, território onde ela estaria em perigo de ser perseguida”).
- 29 Artigo 38(1) do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, 59 Stat. 1031, 1060 (1945).
- 30 Ver: Corte Internacional de Justiça, Plataforma Continental do Mar do Norte, Judgement, 1969 ICJ Reports, página 3, para. 74. Ver também Corte Internacional de Justiça, Atividades Militares e Paramilitares na e contra a Nicarágua (Nicarágua v. Estados Unidos da América), Jurisdiction and Admissibility, 1984 ICJ Reports, página 392, para. 77.
- 31 Ver: UNHCR, The Principle of Non-Refoulement as a Norm of Customary International Law, Response to the Questions posed to UNHCR by the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany nos casos 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93 (disponível em: <<http://www.unhcr.org/home/RSDLEGAL/437b6db64.html>>, último acesso em 30 de outubro de 2006); UNHCR, Note on the Principle of Non-Refoulement (EU Seminar on the Implementation of the 1995 EU Resolution on Minimum Guarantees for Asylum Procedures), 1 de novembro de 1997 (disponível em: <<http://www.unhcr.org/home/RSDLEGAL/438c6d972>>.

aqueles que ainda não se tornaram parte da Convenção de 1951 e/ou do seu Protocolo de 1967<sup>32</sup>. A este respeito, o ACNUR observa, *inter alia*, a prática de Estados não signatários que acolhem um grande número de refugiados, muitas vezes em situações de afluxo maciço<sup>33</sup>. Além disso, no exercício de sua função de supervisão<sup>34</sup>, o ACNUR acompanhou de perto a prática dos governos em relação à aplicação do princípio de *non-refoulement*, tanto pelos Estados Partes da Convenção de 1951 como pelo Protocolo de 1967 e por Estados que não aderiram a nenhum dos instrumentos. Na experiência do ACNUR, os Estados indicaram, de forma esmagadora, que aceitam o princípio da *non-refoulement* como vinculativo, como demonstrado, *inter alia*, em numerosos casos em que os Estados responderam às representações do ACNUR fornecendo explicações ou justificações de casos de *refoulement* real ou pretendida confirmando implicitamente a sua aceitação do princípio<sup>35</sup>.

16. Em uma Declaração adotada na Reunião Ministerial dos Estados Partes de 12 a 13 de Dezembro de 2001 e subsequentemente aprovada pela Assembleia Geral, os Estados partes na Convenção de 1951 e/ou no Protocolo de 1967 reconheceram "... a pertinência e a resiliência continuadas desta Convenção Internacional do Regime de direitos e princípios, incluindo no seu núcleo o princípio de *non-refoulement*, cuja aplicabilidade está incorpo-

---

html>, último acesso em 30 de outubro de 2006). Ver também: New Zealand Court of Appeal, *Zaoui v. Attorney General*, 30 de setembro de 2004, (No 2) [2005] 1 NZLR 690, para. 34 ("A proibição do *refoulement*, contida no art. 33.1 da Convenção de 1951 é geralmente considerada como parte do direito internacional consuetudinário, as regras (não escritas) de direito internacional que vinculam todos os Estados, as quais nascem quando Estados agem geral e consistentemente de acordo com uma obrigação legal.") e para. 136 ("A Convenção de 1951 visa proteger refugiados de perseguição e as obrigações derivadas do *non-refoulement* são centrais para esta função. É inderrogável nos termos do art. 42.1 e, como discutido no parágrafo acima [34] tornou-se parte do direito internacional consuetudinário."). Ver também E. Lauterpacht e D. Bethlehem, *supra* nota de rodapé 13, paras. 193-219; G. Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law*, 2nd edition, Oxford University Press (1996), em pp. 167-171.

32 A proibição do *refoulement* de refugiados à luz do direito internacional consuetudinário também se aplica, em relação aos refugiados não europeus, a Estados que são parte da Convenção de 1951, mas que mantem a limitação geográfica estabelecida no artigo 18(1) da Convenção.

33 É o caso, por exemplo, em Bangladesh, Índia, Paquistão e Tailândia.

34 De acordo com o Parágrafo 8 do Estatuto do ACNUR, artigo 35 da Convenção de 1951 e artigo II do Protocolo de 1967 (ver também *supra* nota de rodapé 3).

35 Como observado pela Corte Internacional de Justiça em *Atividades Militares e Paramilitares na e contra a Nicarágua (Nicarágua v. Estados Unidos da América)*, Merits, 1986 ICJ Reports, página 14, para. 186, "de modo a deduzir a existência de normas consuetudinárias, a Corte considera suficiente que a conduta dos Estados deve, em geral, ser coerente com tais normas, e que condutas inconsistentes com uma dada norma deveriam ser tratadas como violações a esta norma, e não como uma indicação de reconhecimento de uma nova regra. Se um Estado age de modo, *prima facie*, incompatível com uma norma reconhecida, mas defende sua conduta apelando para exceções ou justificativas contidas na própria regra, seja ou não a conduta do Estado justificável, a importância desta postura mais confirma que enfraquece a norma".



rada no direito internacional consuetudinário<sup>36</sup>. A nível regional, o carácter do direito consuetudinário internacional do princípio de *non-refoulement* também foi re-afirmado em uma Declaração adotada pelos Estados latino-americanos participantes de uma reunião para celebrar o vigésimo aniversário da Declaração de Cartagena de 1984<sup>37</sup>.

## B. AS OBRIGAÇÕES DE *NON-REFOULEMENT* NO DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

### 1. OS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS

17. As obrigações de *non-refoulement* complementam as obrigações decorrentes da Convenção de 1951, que precederam os principais tratados de direitos humanos, também foram estabelecidas no direito internacional dos direitos humanos. Mais especificamente, os Estados são obrigados a não transferir qualquer indivíduo para outro país se isso resultar em exposição a graves violações dos direitos humanos, nomeadamente privação arbitrária da vida<sup>38</sup> ou tortura ou outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes<sup>39</sup>(p.seg.).

36 Declaração dos Estados-partes na Convenção de 1951 e/ou em seu Protocolo de 1967 adotado na Reunião Ministerial dos Estados Partes de 12-13 de dezembro de 2001, HCR/MMSP/2001/09, 16 de janeiro de 2002 (disponível em: <<http://www.unhcr.org/home/RSDLEGAL/3d60f5557.pdf>>, visto pela última vez em 30 de outubro de 2006) em preâmbulo para. 4. Anteriormente, o Comitê Executivo do ACNUR observou que “o princípio do non-refoulement... está progressivamente adquirindo o carácter de norma peremptória de direito internacional. Ver Conclusão No. 25 (XXXIII) do Comitê Executivo do ACNUR, supra nota de rodapé 20, para. (b). De acordo com o artigo 53 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, 1155 U.N.T.S. 331, entrou em vigor em 27 de janeiro de 1980 [doravante: “Convenção de Viena de 1969”], normas peremptórias de direito internacional geral, ou jus cogens, são normas aceitas e reconhecidas pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como normas da qual nenhuma derrogação é permitida e que só podem ser modificadas por norma ulterior de direito internacional geral da mesma natureza. Artigo 64 da Convenção de Viena estabelece que normas peremptórias de direito internacional prevalecem quando em confronto com dispositivos estabelecidos por tratados.

37 Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina de 16 de novembro de 2004 (disponível em: <<http://www.unhcr.org/home/RSDLEGAL/424bf6914.pdf>>, acessado pela última vez em 30 de outubro de 2006), em parágrafo preliminar 7 (Reconhecendo o carácter de jus cogens do princípio da não devolução (non-refoulement), incluindo não rechaçar na fronteira, pedra angular do direito internacional dos refugiados, consagrado na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967, e afirmado assim mesmo no artigo 22 (8) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, e o artigo 3 da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes,...”). Ver também Seção III(5) da Declaração de Cartagena sobre Refugiados, supra nota de rodapé 26 (“... [O] princípio [do non-refoulement] é imperativo respeitante aos refugiados, deve reconhecer-se e respeitar-se no estado atual do direito internacional, como um princípio de jus cogens.”).

38 O direito à vida está garantido pelo artigo 6 do PIDCP e, por exemplo, no artigo 2 da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, de 1950, ETS 005, 213 U.N.T.S. 222, entrou em vigor em 3 de setembro de 1953 [doravante “CEDH”]; Artigo 4 da Carta Africana (Banjul) dos Direitos Humanos e dos Povos, 21 I.L.M. 58 (1982), entrou em vigor em 21 de outubro de 1986 [doravante: “Carta de Banjul”].

18. Uma disposição explícita de *non-refoulement* está contida no artigo 3º da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes<sup>40</sup>, de 1984, que proíbe a remoção de uma pessoa para um país onde haja fundados motivos para acreditar que ele ou ela estaria em perigo de ser submetidos à tortura.

19. As obrigações decorrentes do Pacto de Direitos Civis e Políticos de 1966<sup>41</sup>, tal como interpretado pelo Comitê dos Direitos Humanos, abrangem também a obrigação de não extraditar, deportar, expulsar ou de outra forma remover uma pessoa do seu território, quando existirem motivos fundados para crer que existe um risco real de danos irreparáveis, como o previsto nos artigos 6º [direito à vida] e 7 [direito a ser livre de tortura ou outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes] do Pacto, quer no país para onde a remoção deve ser efetuada, quer em qualquer país para o qual a pessoa possa ser posteriormente removida<sup>42</sup>. A proibição de *refoulement* para o risco de graves violações dos direitos humanos, em particular a tortura e outras formas de maus-tratos, também está firmemente estabelecida no âmbito dos tratados regionais de direitos humanos<sup>43</sup>.

39 O Direito a não ser submetido à tortura está garantido no artigo 1 da Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 1984, e no artigo 2 da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, de 1985, 25 I.L.M. 519 (1992), entrou em vigor em 28 de fevereiro de 1987. O artigo 16 da Convenção contra a Tortura proíbe outros tratamentos e penas cruéis, desumanos ou degradantes. A proibição da tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes é garantida pelo artigo 7 do PIDCP e por dispositivos em tratados regionais de direitos humanos, tais como, por exemplo, o artigo 3 da CEDH; o artigo 5(2) da CADH, ou o artigo 5 da Carta de Banjul.

40 A Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 1984, 1465 U.N.T.S. 85, entrou em vigor em 26 de junho de 1987 [doravante: “Convenção Contra a Tortura”].

41 Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 1996, 999 U.N.T.S. 171, entrou em vigor em 23 de Março de 1976 [doravante: “PIDCP”].

42 Em relação ao escopo das obrigações estabelecidas no artigo 7 do PIDCP, ver o Comentário Geral No. 20: Artigo 7 (Proibição da Tortura ou outros tratamentos e penas cruéis, desumanos ou degradantes) do Comitê de Direitos Humanos de 10 de março de 1992, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7, para. 9 (“Estados-partes não devem expor indivíduos a risco de tortura ou outros tratamentos e penas cruéis, desumanos ou degradantes através de seu retorno a outro país por meio de extradição, expulsão ou *refoulement*”); e o Comentário Geral No. 31 sobre a natureza das obrigações jurídicas gerais impostas aos Estados Partes no Pacto, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de maio de 2004, para. 12. Similarmente, em seu Comentário Geral No. 6 sobre o tratamento das crianças não acompanhadas e separadas fora do seu país de origem, (2005) U.N. Doc. CRC/GC/2005/6, 1 de setembro de 2005, o Comitê dos Direitos da Criança afirmou que os Estados-partes da Convenção sobre os Direitos das Crianças “[...] não devem retornar uma criança para um país no qual haja razões substanciais para acreditar que há um risco real de dano irreparável à criança, tais como, mas não limitados a, aqueles contemplados nos artigos 6 [direito à vida] e 37 [direito a não ser submetido à tortura ou outros tratamentos e penas cruéis, desumanos ou degradantes, e o direito a não ter sua liberdade privada de forma arbitrária] da Convenção.” (para. 27).

43 Ver, por exemplo, a jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos, a qual estabeleceu que o *non-refoulement* é uma obrigação inerente ao artigo 3 da CEDH nos casos em que há

20. A proibição de *refoulement* para um país em que a pessoa em causa enfrente um risco real de danos irreparáveis, como violações do direito à vida ou o direito de ser livre de tortura ou de penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, abrange todas as pessoas que possam estar no território de um Estado ou sujeito a sua jurisdição, incluindo os requerentes de asilo e os refugiados<sup>44</sup>, e aplica-se com relação ao país para o qual a remoção deve ser efetuada ou qualquer outro país para o qual a pessoa pode ser removida posteriormente<sup>45</sup>. É não derogável e se aplica em todas as circunstâncias<sup>46</sup>, inclusive no contexto de medidas de combate ao terrorismo<sup>47</sup> e em tempos de conflito armado<sup>48(p.seg.)</sup>.

---

um real risco de exposição à tortura ou outros tratamentos e penas cruéis, desumanos ou degradantes, incluindo, em particular, a decisão da Corte no caso Soering v. Reino Unido, Application No. 14038/88, 7 de julho de 1989 e casos subsequentes, incluindo Cruz Varas v. Suécia, Application No. 15567/89, 20 de março de 1991; Vilvarajah et al. V. Reino Unido, Application No. 13163/87 et al., 30 de outubro de 1991; Chahal v. Reino Unido, Application No. 22414/93, 15 de novembro de 1996; Ahmed v. Áustria, Application No. 25964/94, 17 de dezembro de 1996; TI v. Reino Unido, Application No. 43844/98 (Admissibility), 7 de Março de 2000. Nas Américas, ver, por exemplo, Artigo 22(8) da CADH, de 1969, (“Em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas”) ou artigo 13(4) da Convenção Interamericana para prevenir e punir a Tortura (“Não se concederá a extradição nem se procederá à devolução da pessoa requerida quando houver suspeita fundada de que corre perigo sua vida, de que será submetida à tortura, tratamento cruel, desumano ou degradante, ou de que será julgada por tribunais de exceção ou ad hoc, no Estado requerente.”).

- 44 Para os Estados-partes do PIDCP, isto foi explicitado pelo Comitê de Direitos Humanos em seu Comentário Geral No. 31, supra nota de rodapé 41, para. 10 (“... [O] gozo dos direitos estabelecidos pelo Pacto não está limitado aos cidadãos dos Estados-partes, mas deve também estar à disposição de todos os indivíduos, independentemente de sua nacionalidade ou apatridia, tais como solicitantes de refúgio, refugiados, trabalhadores migrantes e outras pessoas que possam estar no território ou submetidas à jurisdição do Estado-parte...”). Ver também infra em Parte II.B.
- 45 Ver: Comitê de Direitos Humanos, Comentário Geral No. 31, supra nota de rodapé 41, para. 12. Ver também supra nota de rodapé 41.
- 46 Ver, por exemplo, Comitê de Direitos Humanos, Comentário Geral No. 29 sobre Estados de Emergência (Artigo 4), U.N. Doc. CCPR/C/21/Ver.1/Add.11, 31 de agosto de 2001, para. 11; Comitê de Direitos Humanos, Observações Finais/Comentários sobre o Canadá, U.N. Doc. CCPR/C/CAN/CO/5, 20 de abril de 2006, para. 15; Comitê Contra a Tortura, Gorki Tapia Paez v. Suécia, U.N. Doc. CAT/C/18/D/39/1996, 28 de abril de 1997, para. 14.5. A natureza absoluta da proibição do *refoulement* para o risco de tortura ou outras formas de maus tratos à luz do artigo 3 da CEDH foi afirmada pela Corte Europeia de Direitos Humanos, por exemplo, no caso Chahal v. Reino Unido, supra nota de rodapé 42.
- 47 Ver, por exemplo, Comitê Contra a Tortura, Agiza v. Suécia, U.N. Doc. CAT/C/34/D/233/2003, 20 de maio de 2005; Comitê de Direitos Humanos, Alzery v. Suécia, U.N. Doc. CCPR/C/88/D/2005, 10 de novembro de 2006; Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos dos Solicitantes de Refúgio no Sistema Canadense de Determinação da Condição de Refugiado, 28 de fevereiro de 2000, para. 154. Ver também Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, Resolução 2005/80 de 21 de abril de 2005 sobre Proteção de direitos humanos e liberdades fundamentais no combate ao terrorismo; Conselho de Segurança, Res. 1456 (2003) de 20 de janeiro de 2003, Res. 1535 (2004) de 26 de março de 2004, Res. 1624 (2004) de 14 de setembro de 2005, Declaração sobre Medidas para Eliminar o Terrorismo Internacional (anexada a resolução 49/60 da Assembleia Geral, de 9 de Dezembro de 1994), Declaração para a Suplementação da Declaração de

## 2. OBRIGAÇÕES DE *NON-REFOULEMENT* BASEADAS EM DIREITOS HUMANOS SOB O DIREITO INTERNACIONAL CONSUETUDINÁRIO

21. A proibição da tortura é também parte do direito internacional consuetudinário, que atingiu o grau de uma norma imperativa do direito internacional, ou *jus cogens*<sup>49</sup>. Inclui, como componente fundamental e inerente, a proibição de *refoulement* a um risco de tortura, e assim impõe uma proibição absoluta de qualquer forma de regresso forçado a um perigo de tortura que seja vinculativo para todos os Estados, incluindo os que não tenham aderido aos instrumentos pertinentes. A proibição da privação arbitrária da vida, que inclui também a obrigação inerente de não enviar qualquer pessoa a um país onde exista um risco real de que ele ou ela possa estar exposto a esse tratamento, também faz parte do direito internacional consuetudinário<sup>50</sup>. A proi-

---

1994 sobre Medidas para Eliminar o Terrorismo Internacional (anexada a resolução 51/210 da Assembleia Geral, de 17 de dezembro de 1996), Conclusão da Reunião Global de 2005 (resolução 60/1 da Assembleia Geral, de 16 de setembro de 2005) e o Plano de Ação anexado à Estratégia Global das Nações Unidas para o Contraterrorismo, adotada pela Assembleia Geral em 8 de setembro de 2006 (A/RES/60/288).

- 48 O Direito Internacional dos Direitos Humanos não cessa de ser aplicado em caso de conflitos armados, exceto quando um Estado derogou suas obrigações internacionais de acordo com os dispositivos relevantes do tratado internacional de direitos humanos em questão (por exemplo, o artigo 4 do PIDCP). Ao determinar o que constitui uma violação de direitos humanos, deve-se ter em conta o direito internacional humanitário, o qual opera como *lex specialis* em relação ao direito internacional dos direitos humanos em um contexto de conflito armado. Esse raciocínio foi confirmado, *inter alia*, pela Corte Internacional de Justiça em seu Parecer Consultivo sobre a Licitude da Ameaça ou Uso de Armas Nucleares, 8 de julho de 1996, para. 25; e o julgamento de 19 de dezembro de 2005 sobre Atividades Armadas No Território do Congo (República Democrática do Congo v. Uganda), paras. 215-219. Vertambém, por exemplo, Conclusões Finais do Comitê de Direitos Humanos, Estados Unidos da América, U.N. Doc. CCPR/C/USA/CO/3/Ver.1, 18 de dezembro de 2006, para. 10; Comitê de Direitos Humanos, Comentário Geral No. 31, *supra* nota de rodapé 41, para. 11; ver também, Conclusões e recomendações do Comitê Contra a Tortura em relação ao segundo relatório dos Estados Unidos da América, U.N. Doc. CAT/C/USA/CO/2, 25 de julho de 2006 para. 14.
- 49 Ver, por exemplo, Comitê de Direitos Humanos, Comentário Geral No. 29: Artigo 4: Derrogações durante Estado de emergência, U.N. Doc. CCPR/C/21/Add.11, 31 de agosto de 2001, para. 11 (“A proclamação de certos dispositivos do Pacto como tendo uma natureza não derogável, no artigo 4, para. 2, deve ser visto, parcialmente, como reconhecimento da natureza peremptória de determinados direitos fundamentais assegurados no Pacto (e.g., artigos 6 e 7).”); ver também as decisões do Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia em Procurador v. Delalic e Outros, Câmara de Julgamento, Julgamento de 16 de novembro de 1998, para. 454; Procurador v. Furundzija, Câmara de Julgamento, Julgamento de 10 de dezembro de 1998, paras. 134-164; Procurador v. Kunarac e Outros, Câmara de Julgamento, Julgamento de 22 de fevereiro de 2001, para. 466. Ver também julgamento da Câmara dos Lordes em Pinochet Ugarte, re. [1999] 2 All ER 97, paras. 108-109. Ver também, por exemplo, Filartiga v. Pena Irala, 630 F.2d 876 (2d. Cir. 1980).
- 50 Ver Comitê de Direitos Humanos, Comentário Geral No. 24: Questões relativas às reservas formuladas no momento da ratificação ou adesão ao Pacto ou aos seus Protocolos Facultativos, ou em relação a declarações nos termos do artigo 41 do Pacto, U.N. Doc. CCPR/C/21/Ver.1/Add.6, 4 de novembro de 1994, para. 8 (... “[D]ispositivos no Pacto que representam direito internacional consuetudinário (e a fortiori quando têm caráter peremptório) não podem estar sujeitos à reserva. Assim, um Estado não pode se reservar o direito de torturar ou submeter

bição de *refoulement* a um risco de tratamento ou punição cruel, desumano ou degradante, tal como codificado nos tratados de direitos humanos universais, bem como regionais, está se tornando um direito internacional consuetudinário, pelo menos a nível regional<sup>51</sup>.

22. Nos termos das obrigações supramencionadas, os Estados têm o dever de estabelecer, antes de implementar qualquer medida de afastamento, que a pessoa que pretende retirar do seu território ou jurisdição não estaria exposta a perigo de violações graves dos direitos humanos, como as mencionadas acima. Se tal risco existir, o Estado fica impedido de remover forçosamente o indivíduo em causa.

## II. APLICABILIDADE EXTRATERRITORIAL DO PRINCÍPIO DE *NON-REFOULEMENT* SOB A CONVENÇÃO DE 1951 E/OU O SEU PROTOCOLO DE 1967

23. As Seções deste Parecer Consultivo que se seguem examinam o alcance territorial do Artigo 33, (1) da Convenção de 1951 à luz dos critérios estabelecidos pelo Direito Internacional para a interpretação dos tratados. De acordo com as regras aplicáveis, tal como consta na Convenção de Viena de 1969 sobre o Direito dos Tratados<sup>52</sup>, o significado de uma disposição de um tratado internacional deve ser estabelecido examinando o sentido comum dos termos empregados, tendo em conta o seu contexto e o objeto, e o propósito do tratado<sup>53</sup>. A prática subsequente dos Estados na aplicação do tratado, bem como as regras pertinentes do direito internacional, também devem ser levadas em consideração na interpretação de um tratado<sup>54</sup>.

---

peçoas a tratamentos e penas cruéis, desumanos ou degradantes, ou de retirar a vida de peçoas, arbitrariamente...”).

51 Ver, por exemplo, a jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos referida supra nota de rodapé 42; ver também artigo 19(2) da Carta Europeia de Direitos Fundamentais, [2000] OJ C364; e preâmbulo para. 13 do Quadro de Decisões do Conselho de 13 de junho de 2002 sobre o mandato de prisão europeu e os procedimentos de rendição entre os Estados-membros, 2002/584/JHA, adotado pelo Conselho da União Europeia.

52 Supra nota de rodapé 35 [doravante, “Convenção de Viena de 1969”]. A Convenção de Viena de 1969 é normalmente encarada como uma expressão de normas que constituem direito internacional consuetudinário.

53 O artigo 31(1) da Convenção de Viena de 1969 estabelece que: “Um tratado deve ser interpretado de boa-fé segundo o sentido comum atribuível aos termos do tratado em seu contexto e à luz de seu objetivo e finalidade”.

54 O artigo 31(3) da Convenção de Viena de 1969 estabelece que, ao interpretar um tratado: “...serão levados em consideração, juntamente com o contexto, ... (b) qualquer prática seguida posteriormente na aplicação do tratado, pela qual se estabeleça o acordo das partes relativo à sua interpretação; c) quaisquer regras pertinentes de Direito Internacional aplicáveis às relações entre as partes”.

24. Pelas razões adiante expostas, o ACNUR considera que o objetivo, a intenção e o significado do artigo 33(1) da Convenção de 1951 são inequívocos e estabelecem a obrigação de não devolver um refugiado ou requerente de refúgio a um país onde ele ou ela corre o risco de sofrer perseguições ou outros danos graves, que se aplicam sempre que um Estado exerce jurisdição, inclusive na fronteira, no alto mar ou no território de outro Estado<sup>55</sup>.

### **A. ÂMBITO DO *RATIONE LOCI* DO ARTIGO 33 (1) DA CONVENÇÃO DE 1951: SIGNIFICADO COMUM, CONTEXTO, OBJETO E FINALIDADE DA CONVENÇÃO DE 1951**

25. Como mencionado acima, o foco da presente consulta é o âmbito territorial da disposição de *non-refoulement* nos termos do artigo 33, (1) da Convenção de 1951. De acordo com a regra primária de interpretação dos tratados estabelecidos no Artigo 31, (1) da Convenção de Viena de 1969, é necessário, em primeiro lugar, examinar o sentido comum dos termos do artigo 33, (1) da Convenção de 1951, tendo em conta seu contexto, bem como o objeto e o fim do tratado do qual faz parte.

26. A obrigação prevista no Artigo 33(1) da Convenção de 1951 está sujeita a uma limitação geográfica apenas no que diz respeito ao país para o qual o refugiado não pode ser enviado, não ao local de onde foi enviado. A aplicabilidade extraterritorial da obrigação de *non-refoulement* nos termos do Artigo 33(1) decorre claramente do próprio texto da disposição, que estabelece uma proibição simples: “Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada...”.

27. O significado comum de “retorno” inclui “enviar de volta” ou “trazer, enviar ou colocar de volta em um lugar antigo ou apropriado”<sup>56</sup>. As traduções

55 Em uma decisão que tratou da aplicação, inter alia, do artigo 33(1) da Convenção de 1951 do retorno ao Haiti de pessoas interceptadas em alto-mar pela guarda costeira dos Estados Unidos, a Suprema Corte determinou que o artigo 33(1) da Convenção de 1951 é aplicável apenas a pessoas dentro do território dos Estados Unidos (Sale, Acting Commissioner, Immigration and Naturalization Service, et al., *Petitioners v. Haitian Centers Council, Inc., et al.*, 509 U.S. 155 (1993)). Pelas razões estabelecidas no presente parecer consultivo, o ACNUR considera que a opinião majoritária da Suprema Corte americana em Sale não reflete com exatidão o escopo do artigo 33(1) da Convenção de 1951. Ver também Comissão Interamericana de Direitos Humanos em *O Centro Haitiano de Direitos Humanos et al v. Estados Unidos*, supra nota de rodapé 42, para. 157 (“... A Comissão compartilha a posição do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados em seu resumo de Amicus Curiae apresentado diante da Suprema Corte, que o artigo 33 não possui limitações geográficas.”).

56 Ver: Merriam-Webster Online Dictionary, 10th edition, disponível em: <<http://www.m-w.com/cgi-bin/dictionary?book=Dictionary&va=return>>. Acessado pela última vez em 15 de outubro de 2006).

em inglês de “refouler” incluem palavras como “repulsão”, “repelir”, “afastar”<sup>57</sup>. É difícil conceber que estas palavras se limitem aos refugiados que já entraram no território de um Estado Contratante. O significado comum dos termos “retorno” e “refouler” não apoia uma interpretação que restrinja o seu âmbito de aplicação a um comportamento no território do Estado em causa, nem há indícios de que estes termos tenham sido compreendidos pelos redatores da Convenção de 1951 para ser limitada desta forma<sup>58</sup>.

28. Uma análise contextual do Artigo 33 da Convenção de 1951 apoia ainda a ideia de que o âmbito de aplicação *ratione loci* da disposição relativa ao *non-refoulement* do artigo 33(1) não se limita ao território de um Estado. A visão aventada no artigo 33(2), da Convenção de 1951, que permite exceções ao princípio de *non-refoulement* apenas quando se refere a um refugiado que constitui um perigo para a segurança ou para a comunidade do país em que se encontra, implica que o âmbito de aplicação Artigo 33(1) é também limitado às pessoas que se encontrem no território do país de acolhimento<sup>59</sup>. No entanto, na opinião do ACNUR, esta visão é contrariada pela redação clara dos Artigos 33(1), e 33(2) respectivamente, que abordam diferentes preocupações<sup>60</sup>, assim

57 Isto foi também observado pela maioria da Suprema Corte dos Estados Unidos em *Sale*, supra nota de rodapé 54 (em 181) que, entretanto, prosseguiu em afirmar que “‘retorno’ significa um ato defensivo de resistência ou exclusão na fronteira, mais que um ato de transportar alguém para um destino em particular” (em 182), e que “... o texto do artigo 33 não pode ser lido de modo a dizer qualquer coisa sobre as ações de um Estado em relação a estrangeiros fora de seu próprio território.” (em 183). Como observado por Blackmun J em seu parecer dissidente em *Sale*, supra nota de rodapé 54, “[A] surpreendente progressão da maioria (‘refouler’ significa repelir ou conduzir de volta; portanto ‘retornar’ significa apenas excluir em uma fronteira; portanto o tratado não se aplica) dificilmente justifica a partida de um caminho em sentido comum. O texto do artigo 33(1) é claro, e independentemente do termo usado ser “retornar” ou “refouler”, proíbe-se as ações do Governo.” (em 192-193).

58 Apoiando a conclusão de que o artigo 33(1) não se aplica fora do território do Estado, a maioria da Suprema Corte dos Estados Unidos em *Sale*, supra nota de rodapé 54, apoiou-se nas declarações de diversos delegados envolvidos na redação da Convenção de 1951. Entretanto, estas declarações eram expressão da preocupação relativa a uma possível obrigação de garantir asilo para um grande número de indivíduos que chegassem em um contexto de fluxo em massa. Na visão do ACNUR, estas partes do histórico da negociação não endossam a conclusão de que os redatores da Convenção de 1951 alcançaram consenso sobre uma restrição implícita ao escopo territorial do princípio do *non-refoulement*, tal como estabelecido no artigo 33(1). Ver também UNHCR, *The Principle of Non-refoulement as a Norm of Customary International Law*, supra nota de rodapé 30.

59 Ver: *Sale*, supra nota de rodapé 54, em 179-180.

60 Vertambém o parecer dissidente do Blackmun J em *Sale*, supra nota de rodapé 54, em 194 (Longe de constituir “uma anomalia absurda” [...], o fato de que o Estado está permitido a “excluir ou retornar” um determinado grupo de refugiados que se encontravam em seu território, mas não pode capturar e retornar refugiados que permanecem fora de suas fronteiras, expressa, precisamente, os objetivos e preocupações da Convenção. Não devolução é a regra; a única exceção (nem aplicável, nem invocada aqui) é a de que um Estado ameaçado pela presença de um refugiado em seu território pode “expulsá-lo ou rechaçá-lo” para um Estado inseguro, se assim escolher. A observação tautológica de que apenas refugiados fisicamente presentes em um país podem ameaçar o país “no qual ele se encontra” não prova nada”.

como o fato de que o âmbito territorial é explicitado em várias outras disposições da Convenção de 1951.<sup>61</sup> Assim, quando os redatores da Convenção de 1951 almejavam que uma cláusula particular da Convenção de 1951 se aplicasse apenas aos que se encontravam no território de um Estado Parte, eles escolheram uma linguagem que não deixa dúvidas quanto à sua intenção.

29. Além disso, seria fundamentalmente incompatível com o objeto e propósito humanitário da Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967 qualquer interpretação que considere o âmbito de aplicação do Artigo 33(1) da Convenção de 1951 como não abrangendo as medidas através das quais um Estado, atuando fora do seu território, devolve ou transfere de outro modo os refugiados para um país onde correm o risco de ser perseguidos. Neste contexto, convém recordar os dois primeiros parágrafos do preâmbulo da Convenção de 1951, que dizia:

Considerando que a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada em 10 de dezembro de 1948 pela Assembleia Geral afirmaram o princípio de que os seres humanos, sem distinção, devem gozar dos direitos humanos e das liberdades fundamentais,<sup>62</sup>

Considerando que a Organização da Nações Unidas tem repetidamente manifestado a sua profunda preocupação pelos refugiados e que ela tem se esforçado por assegurar a estes o exercício mais amplo possível dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

30. Uma análise exaustiva dos *travaux préparatoires*<sup>63</sup> confirma o objetivo humanitário primordial e o propósito da Convenção e fornece elementos de prova significativos de que a disposição relativa ao *non-refoulement* prevista no

61 Por exemplo, os artigos 2, 4 e 27 requerem a simples presença do refugiado no país anfitrião, enquanto que os artigos 18, 26 e 32 requerem que ele ou ela estejam “regularmente no território” de um dos Estados-partes, e os artigos 15, 17(1), 19, 21, 23, 24 e 28 são aplicáveis a refugiados que estão “regularmente residindo” no país de refúgio.

62 Um dos direitos fundamentais plasmados na Declaração Universal de Direitos Humanos, Res. 217A (III) da Assembleia Geral, U.N. Doc. A/810 em 71 (1948), é o direito de “todo ser humano, vítima de perseguição, procurar e de gozar asilo em outros países” no artigo 14.

63 De acordo com o artigo 32 da Convenção de Viena de 1969, supra nota de rodapé 35, pode-se recorrer aos trabalhos preparatórios de um tratado, considerado como um meio suplementar de interpretação, apenas se o significado da linguagem do tratado for ambígua ou obscura; ou se a interpretação em conformidade com o artigo 31 conduz a um resultado que é manifestamente absurdo ou desarrazoado. Trata-se de um princípio plenamente estabelecido o de que quando o significado do tratado está claro quando analisado à luz de seu contexto, objeto e finalidade, meios suplementares de interpretação não são necessários. Ver, por exemplo, Corte Internacional de Justiça, Interpretação do Tratado de Lausanne, P.C.I.J., Ser. B, No. 12 (1925), em 22; Caso Lotus, P.C.I.J., Ser. A, No. 10 (1927), em 16; Caso sobre a Admissão nas Nações Unidas, 1950 ICJ Reports. 8. Assim, enquanto o ACNUR considera que recorrer ao histórico da redação do artigo 33(1) da Convenção de 1951 não é necessário, dada a inequívoca redação deste dispositivo, os *travaux préparatoires* são, contudo, interessantes quando do esclarecimento do histórico, conteúdo e escopo do artigo 33(1).



Artigo 33(1) se destinava a proibir quaisquer atos ou omissões de um Estado Contratante que tivessem por efeito devolver um refugiado à territórios onde ele ou ela é suscetível de enfrentar a perseguição ou perigo de vida ou a sua liberdade. Por exemplo, quando a Convenção de 1951 estava em preparação, o Secretário-Geral declarou, em memorando de 3 de janeiro de 1950, ao Comitê *Ad Hoc* sobre Apátrida e Problemas Conexos que “voltando um refugiado à fronteira do país onde sua vida ou liberdade seja ameaçada... seria equivalente a entregá-lo nas mãos de seus perseguidores”<sup>64</sup>. Durante as discussões do Comitê o representante dos Estados Unidos argumentou vigorosamente que:

Se fosse uma questão de fechar a fronteira a um refugiado que pediu admissão, ou o devolvesse depois de ter atravessado a fronteira, ou mesmo expulsá-lo depois de ter sido admitido à residência no território, o problema era mais ou menos o mesmo. Seja qual for o caso, esteja ou não o refugiado em uma posição regular, ele não deve ser devolvido para um país onde sua vida ou liberdade podem ser ameaçada.<sup>65</sup>

31. O mesmo representante dos Estados Unidos propôs que a expressão “compromete-se a não expulsar ou devolver (refouler)” deveria substituir a expressão “não voltar atrás”, a fim de resolver quaisquer dúvidas que o *non-refoulement* se aplicava aos refugiados sejam eles ou não regularmente admitidos como residentes<sup>66</sup>, uma emenda que acabou por constituir a base para a redação final da “expulsão” do Artigo 33 da Convenção de 1951. É também importante salientar que, num determinado momento, o Presidente do Comitê *Ad Hoc* suspendeu a discussão, observando que tinha indicado um acordo sobre o princípio de que os refugiados que fogem da perseguição devido à sua raça, religião, nacionalidade ou opinião política não deveriam ser empurrados de volta aos braços de seus perseguidores<sup>67</sup>.

## **B. APLICABILIDADE EXTRATERRITORIAL DO ARTIGO 33 (1) DA CONVENÇÃO DE 1951: PRÁTICAS ESTATAIS SUBSEQUENTES E REGRAS RELEVANTES DE DIREITO INTERNACIONAL**

32. A limitação do âmbito de aplicação territorial do artigo 33(1) da Convenção de 1951 ao comportamento de um Estado no seu território na-

64 Comitê Ad Hoc sobre Apátrida e Problemas Correlatos, Status de Refugiados e Pessoas Apátridas – Memorando pelo Secretário Geral, U.N. Document E/AC.32/2, 3 de janeiro de 1950, Comentários ao artigo 24 do projeto preliminar, para. 3.

65 Declaração do Sr. Henkin dos Estados Unidos, U.N. Doc. E/AC.32/SR.20, 1 de fevereiro de 1950, paras. 54-55.

66 U.N. Doc. E/AC.32/SR.20, para. 56.

67 Declaração do Presidente, Sr. Chance do Canadá, U.N. Doc. E/AC.32.SR.21, 2 de fevereiro de 1950, página 7. O Presidente então convidou os representantes da Bélgica e dos Estados Unidos a conversarem sobre a elaboração de um projeto adequado, para consideração posterior.

cional também seria contrária à prática posterior dos Estados e às regras pertinentes do direito internacional aplicáveis entre os Estados partes no tratado em questão. Em conformidade com artigo 31 (3) da Convenção de Viena de 1969<sup>68</sup>, estes elementos devem igualmente ser tidos em conta na interpretação de uma disposição de um tratado internacional.

33. A prática subsequente dos Estados é expressa, nomeadamente, através de numerosas conclusões do Comitê Executivo que atestam a importância primordial do princípio de *non-refoulement*, independentemente de o refugiado se encontrar no território nacional do Estado em questão<sup>69</sup>. A prática subsequente dos Estados, a interpretação da obrigação de *non-refoulement* nos termos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 é também evidenciada por outros instrumentos internacionais relativos aos refugiados e aos direitos humanos elaborados a partir de 1951, nenhum dos quais impõem restrições territoriais às obrigações de *non-refoulement* dos Estados<sup>70</sup>.

34. De acordo com as regras acima mencionadas de interpretação dos tratados, é também necessário ter em conta a evolução dos domínios conexos do direito internacional ao interpretar o âmbito de aplicação territorial do artigo 33(1) da Convenção de 1951. O direito internacional dos refugiados e o direito internacional dos direitos humanos são regimes jurídicos complementares e que se reforçam mutuamente<sup>71</sup>. Daqui decorre que o artigo 33(1) que incor-

68 Supra nota de rodapé 53.

69 Ver, por exemplo, Comitê Executivo, Conclusão No. 6 (XXVIII), supra nota de rodapé 9, em para (c) (reafirmando “a importância fundamental da observância ao princípio do non-refoulement – tanto na fronteira quanto no território do Estado...”); Conclusão No. 15 (XXX) “Refugiados sem um País de Refúgio” (1979) paras. (b) e (c) (afirmando que “[a]ção pelo meio da qual um refugiado é obrigado a retornar ou é enviado para um país em que ele tenha razões para temer perseguição, constitui uma grave violação do princípio do non-refoulement” e observando que “é a obrigação humanitária de que todos os países costeiros permitam que embarcações em perigo busquem um porto seguro em suas águas e garantam asilo, ou ao menos refúgio temporário, a pessoas a bordo desejando buscar refúgio.”); Conclusão No. 22 (XXXII) “Proteção de Solicitantes de Refúgio em Situações de Fluxo de Larga Escala” (1981), em II.A.2. (“Em todos os casos o princípio fundamental do non-refoulement – incluindo-se não rejeição nas fronteiras – deve ser observado cuidadosamente.”); Conclusão No. 53 (XXXIX) “Passageiros Clandestinos Solicitantes de Refúgio” (1988), para. (1) (estabelecendo, inter alia, que “[c]omo outros solicitantes de refúgio, passageiros clandestinos que solicitam refúgio devem ser protegidos contra retorno compulsório para seu país de origem.”).

70 Incluem-se, em especial, a Convenção da OUA, de 1969, (supra nota de rodapé 22); a CADH, de 1969 (supra nota de rodapé 39). Ver também referências ao princípio do non-refoulement em textos não vinculantes tais como, por exemplo, a Declaração de Cartagena de 1984 (supra nota de rodapé 26); Declaração sobre Asilo Territorial adotada pela Assembleia Geral (supra nota de rodapé 27); e Resolução (67) 14 do Comitê de Ministros do Conselho da Europa (supra nota de rodapé 27).

71 A complementariedade entre as obrigações do non-refoulement no direito internacional dos refugiados e no direito internacional dos direitos humanos foi destacada, por exemplo, na Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, de 16 de novembro de 2004 (disponível em: <<http://www.unhcr.org/home/RSDLEGAL/424bf6914.pdf>>, último acesso em 30 de outubro de 2006). Esta Declaração foi adotada

pora a essência humanitária da Convenção de 1951 e salvaguarda os direitos fundamentais dos refugiados, deve ser interpretado de forma coerente com a evolução do direito internacional dos direitos humanos. Uma análise do escopo *ratione loci* das obrigações de *non-refoulement* dos Estados de acordo com o direito internacional dos direitos humanos é particularmente pertinente à questão da aplicabilidade extraterritorial da proibição de devolver um refugiado a um perigo de perseguição ao abrigo de instrumentos internacionais de refugiados.

35. Conforme será discutido em mais detalhes abaixo, os Estados estão vinculados por suas obrigações a não devolverem qualquer pessoa, sobre a qual eles exerçam jurisdição, a um risco de dano irreparável. Para determinar se as obrigações de direitos humanos de um Estado estão envolvidas em relação a determinada pessoa, o critério decisivo não é se essa pessoa se encontra no território nacional do Estado ou num território que está *de jure* sob o controle soberano do Estado, independentemente de estar ou não sujeito à autoridade e ao controle efetivo desse Estado.

36. No seu Comentário Geral nº 31 sobre a natureza da obrigação jurídica geral imposta aos Estados Partes no [PIDCP], o Comitê dos Direitos Humanos declarou que “os Estados são obrigados pelo artigo 2(1) do PIDCP a respeitar e assegurar os direitos do Pacto a todas as pessoas que se encontrem no seu território e a todas as pessoas sujeitas à sua jurisdição. Isto significa que um Estado parte deve respeitar e assegurar os direitos previstos no Pacto a qualquer pessoa que esteja sob o poder ou controle efetivo desse Estado Parte, mesmo que não se encontre no território do Estado Parte”<sup>72</sup>. O Comentário Geral reafirma uma jurisprudência constante do Comitê de Direitos Humanos, segundo a qual os Estados “podem ser responsabilizados pelas violações de direitos, ao abrigo do PIDCP, que os seus agentes cometem no território de outro Estado, com o consentimento do Governo desse Estado ou em oposição a ele”<sup>73</sup> e que, em certas circunstâncias, “as

---

por Estados latino-americanos reunidos para celebrar o vigésimo aniversário da Declaração de Cartagena, de 1984. Vertambém Comitê Executivo, Conclusão No. 79 (XLVII), supra nota de rodapé 20; No. 81 (XLVII) “Geral” (1997); Conclusão No. 82 (XLVIII) “Salvaguardando o Asilo” (1997), a qual se refere especificamente à proibição do retorno à tortura, tal como estabelecido na Convenção Contra a Tortura, e a Conclusão No. 95 (LIV) do Comitê Executivo sobre “Conclusão Geral sobre Proteção Internacional” (2003), para. (I) (observando a “natureza complementar do direito internacional dos refugiados e dos direitos humanos tal como o possível papel dos mecanismos de direitos humanos das Nações Unidas nessa área...”).

72 Comentário Geral No. 31, supra nota de rodapé 41, para. 10.

73 Ver as decisões do Comitê de Direitos Humanos em *Lopez Burgos v. Uruguay*, U.N. Doc. CCPR/C/13/D/52/1979, 29 de julho de 1981, para. 12.3; e *Celiberti de Casariego v. Uruguay*, U.N. Doc. CCPR/C/13/D/56/1979, 29 de julho de 1981, para. 10.3. Em ambas as decisões, o Comitê de Direitos Humanos também estabeleceu que “seria inconcebível interpretar a responsabilidade de acordo com o artigo 2 do Pacto de modo a permitir que um Estado perpetre violações ao Pacto no território de outro Estado, cujas violações ele não poderia perpetrar em seu próprio

pessoas podem ser objeto de um Estado Parte [do PIDCP] mesmo fora do território desse Estado<sup>74</sup>.

37. A Corte Internacional de Justiça confirmou que o PIDCP é aplicável a atos praticados por um Estado no exercício de sua jurisdição fora de seu próprio território<sup>75</sup>. O Tribunal observou que “embora a jurisdição dos Estados seja primordialmente territorial, ela pode ser eventualmente exercitada fora do território nacional. Considerando o objeto e a finalidade do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, parece natural que, mesmo quando tal seja o caso, os Estados Partes no Pacto sejam obrigados a cumprir suas disposições”<sup>76</sup>.

38. Do mesmo modo, o Comitê contra a Tortura afirmou que a obrigação de *non-refoulement* contida no artigo 3º da Convenção contra a Tortura aplica-se a qualquer território sob a jurisdição de um Estado Parte.<sup>77</sup> No que se refere às disposições da Convenção Contra a Tortura que são “expressas como aplicáveis ao território sob a jurisdição do Estado Parte”, o

Comitê contra a Tortura reiterou “sua opinião anteriormente expressa de que isso inclui todas as áreas sob o controle de fato efetivo do Estado Parte, por qualquer autoridade militar ou civil que este controle seja exercido” e deixou claro que essas disposições “se aplicam e são gozadas plenamente por todas as pessoas sob o controle efetivo de suas autoridades, seja qual for o tipo, onde quer que estejam localizadas no mundo”.<sup>78</sup>

---

território.” Ver também a decisão do Comitê de Direitos Humanos em *Pereira Montero v. Uruguai*, U.N. Doc. CCPR/C/18/D/106/1981, 31 de março de 1983, para. 5.

- 74 Ver, por exemplo, *Conclusões Finais do Comitê de Direitos Humanos, Estados Unidos da América*, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.50, 3 de outubro de 1995, para. 284. Em 2006, o Comitê de Direitos Humanos também reafirmou a aplicabilidade dos dispositivos do PIDCP com referência à conduta dos Estados Unidos na Baía de Guantánamo. Ver *Observações Finais do Comitê de Direitos Humanos, Estados Unidos da América*, supra nota de rodapé 47, para. 10. Ver também *Observações Finais do Comitê de Direitos Humanos, Israel*, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.93, 18 de agosto de 1998, para. 10 e U.N. Doc. CCPR/CO/78/ISR, 21 de agosto de 2003, para. 11.
- 75 Ver *Parecer Consultivo da Corte Internacional de Justiça em As Consequências Legais da Construção de um Muro nos Territórios Palestinos Ocupados*, (2004) ICJ Gen. List No. 131, 9 de julho de 2004, para. 111. Ver também o julgamento recente da Corte Internacional de Justiça no *Caso Atividades Armadas No Território do Congo (República Democrática do Congo v. Uganda)*, (2005) ICJ Gen. List No. 116, 19 de dezembro de 2005, para. 216.
- 76 *As Consequências Legais da Construção de um Muro nos Territórios Palestinos Ocupados*, supra nota de rodapé 74, para. 109.
- 77 Ver, por exemplo, *Comitê Contra a Tortura, Conclusões e recomendações do Comitê Contra a Tortura em relação ao segundo relatório dos Estados Unidos da América*, supra nota de rodapé 47. Tendo pedido a opinião do Estado-parte sobre a aplicabilidade extraterritorial do artigo 3 da Convenção Contra a Tortura no contexto da Baía de Guantánamo, o Comitê expressou sua preocupação (“... que o Estado-parte considera que as obrigações derivadas do *non-refoulement*, de acordo com o artigo 3 da Convenção, não se estende a uma pessoa detida fora de seu território.... O Estado parte deveria aplicar a garantia do *non-refoulement* a todos os detentos sob sua custódia,..., de modo a obedecer suas obrigações internacionais de acordo com o artigo 3 da Convenção....”) (para. 20).
- 78 *Id.*, para. 15. Isto se aplica, inter alia, ao artigo 16 da Convenção Contra a Tortura, o qual proíbe penas e tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes que não resultem em tortura tal como

39. A aplicabilidade extraterritorial dos tratados de direitos humanos também está firmemente estabelecida a nível regional. O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos examinou o conceito de “jurisdição” em várias decisões e decidiu de forma coerente que o critério decisivo não é o de saber se uma pessoa se encontra no território do Estado em questão, mas sim se, no que tange a conduta alegada, está sob o controle efetivo ou é afetado por aqueles que agem em nome do Estado em questão. Assim, numa decisão em que examinou as circunstâncias em que as obrigações decorrentes da Convenção Europeia se aplicam de forma extraterritorial, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos considerou que, “do ponto de vista do direito internacional público, a competência jurisdicional de um Estado é primordialmente territorial”,<sup>79</sup> pode se estender extraterritorialmente se um Estado “por meio do controle efetivo do território pertinente e de seus habitantes no exterior como consequência de ocupação militar ou por consentimento, convite ou consentimento do governo desse território, exerce todos ou alguns dos poderes públicos normalmente exercidos por esse governo”<sup>80</sup>. Uma situação em que uma pessoa é submetida ao “controle efetivo” das autoridades de um Estado se exercer sua autoridade fora do território do Estado pode também dar lugar à aplicação extraterritorial das obrigações da Convenção<sup>81</sup>.

40. Também no presente contexto é relevante o acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, Issa e Ors, contra a Turquia, que confirmou:

Um Estado também pode ser responsabilizado por violações dos direitos e liberdades da Convenção de pessoas que se encontram no território de outro Estado, mas que se encontram sob a autoridade e controle do antigo Estado através dos seus agentes que operam

---

definida no artigo 1 da Convenção.

79 Bankovic et al. V. Bélgica e outros 16 Estados-partes (Admissibility), Application No. 52207/99, 12 de dezembro de 2001, para. 59.

80 *Id.*, para. 71. Ver também *Loizidou v. Turquia* (Preliminary Objections), Application No. 15318/89, Julgamento de 23 de fevereiro de 1995, Series A, No. 310, para. 62 (“A este respeito, a Corte recorda que embora o artigo 1 (art. 1) estabelece limites sobre o alcance da Convenção, o conceito de “jurisdição” de acordo com este dispositivo não está restrito ao território nacional das Partes Contratantes. [...] [a] responsabilidade da Parte Contratante pode estar envolvida em razão dos atos de suas autoridades, sejam executados dentro ou fora das fronteiras nacionais, produzindo efeitos para além de seus próprios territórios.”).

81 *Öcalan v. Turquia* (Preliminary Objections), Application No. 46221/99, Julgamento de 12 de março de 2003, para. 93 (o antigo líder do PKK foi preso por autoridades quenianas e entregue a oficiais da Turquia operando no Quênia). Ver também *Ilascu e Outros v. Rússia e Moldávia*, Application No. 48787/99, Julgamento de 8 de julho de 2004, paras. 382-394 (ao constatar que os petionários foram para a “jurisdição” da Federação Russa, e que a responsabilidade da Federação Russa por atos cometidos no território da Moldávia ocorreram pela conduta de seus próprios soldados que lá estavam, tal como o das autoridades de Transdniestran, baseando-se no apoio dado pela Rússia a esta última) baseado nas ações de seus próprios soldados bem como o suporte dado às autoridades de Transdniestran.)

legalmente ou ilegalmente no outro Estado [...]. A responsabilização nessas situações decorre do fato de o artigo 1º da Convenção não poder ser interpretado no sentido de permitir a um Estado Parte perpetrar violações da Convenção no território de outro Estado que não possa perpetrar no seu próprio território [...]. ]<sup>82</sup>

41. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos sustentou em sua decisão *Coard et al. v. Os Estados Unidos* que:

embora a aplicação extraterritorial da Declaração Americana não tenha sido posta em causa pelas partes, a Comissão considera pertinente observar que, sob certas circunstâncias, o exercício de sua jurisdição sobre atos com *locus* extraterritorial é, não só consistente com, mas exigido pelas normas que pertencem.<sup>83</sup>

42. Na opinião do ACNUR, o raciocínio adotado pelos tribunais e pelos órgãos de direitos humanos em sua interpretação autorizada das disposições pertinentes dos direitos humanos é relevante também para a proibição de *refoulement* sob o direito internacional de refugiados, dada a natureza similar das obrigações e o objeto e finalidade de os tratados que constituem a sua base jurídica<sup>84</sup>.

43. Assim, uma interpretação que restrinja o âmbito de aplicação do artigo 33 (1) da Convenção de 1951 ao comportamento no território de um Estado Parte na Convenção de 1951 e / ou no seu Protocolo de 1967 não só seria contrária aos termos da Convenção de 1951 mas também seria incompatível com as regras pertinentes do direito internacional dos direitos humanos. A posição do ACNUR é, por conseguinte, que um Estado está vinculado pela obrigação que lhe incumbe nos termos do artigo 33(1) da Convenção de 1951 de não devolver os refugiados a um risco de perseguição onde quer que exerça uma jurisdição efetiva. Tal como acontece com as obrigações de *non-refoulement* no âmbito do direito internacional dos direitos humanos, o critério decisivo não é saber se essas pessoas se encontram no território do Estado, mas sim se elas estão sob o controle e a autoridade efetivos desse Estado.

82 *Issa e Ors v. Turquia*, Application No. 3821/96, Julgamento de 16 de novembro de 2004, para. 71, com referências, *inter alia*, a decisões do Comitê de Direitos Humanos e à Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

83 *Coard et al. v. Estados Unidos*, Caso No. 10951, Report No. 109/99, 29 de setembro de 1999, para. 37.

84 Como observado pela Comissão de Direito Internacional em seu Relatório da quinquagésima oitava sessão (1 de maio – 9 de junho e 3 de julho – 11 de agosto de 2006), U.N. Doc. A/61/10, em pp. 414-415, “Artigo 31(3)(c) [da Convenção de Viena de 1969, supra nota de rodapé 36] também requer do intérprete que considere outras regras baseadas em tratado para se chegar a um significado consistente. Estas outras regras são particularmente relevantes quando as partes do tratado sob interpretação são também partes em outro tratado, quando a regra do tratado passou a ser ou a exprimir direito internacional consuetudinário ou quando elas fornecem evidência de um entendimento comum das partes sobre o objeto e propósito do tratado sob interpretação ou para o significado de um determinado termo.”

## A ESTRUTURA DO CONARE

INTEGRANTE	FUNÇÃO	PREVISÃO LEGAL
Ministério da Justiça	Presidência	Art. 14, I, da Lei 9.474/97
Ministério das Relações Exteriores	Vice-presidência	Art. 14, II, da Lei 9.474/97
Ministério do Trabalho	Consultiva e Deliberativa	Art. 14, III, da Lei 9.474/97
Ministério da Saúde	Consultiva e Deliberativa	Art. 14, IV, da Lei 9.474/97
Ministério da Educação	Consultiva e Deliberativa	Art. 14, V, da Lei 9.474/97
Polícia Federal	Consultiva e Deliberativa	Art. 14, VI, da Lei 9.474/97
Sociedade Civil*	Consultiva e Deliberativa	Art. 14, VII, da Lei 9.474/97
ACNUR	Consultiva	Art. 14, §1º, da Lei 9.474/97
Defensoria Pública da União	Consultiva	Art. 1º da Res. Recomendatória nº 2 do CONARE
Convidados**	Consultiva	Art. 5º do Regimento Interno do CONARE

\* **Cáritas RJ (titular) e Cáritas SP (suplente).**

\*\* **Personalidades, técnicos ou especialistas que possam contribuir com os trabalhos do CONARE. Está previsto no regimento interno. Atualmente, os membros convidados são a DPU e IMDH.**

Criado pela Lei 9.474/97, o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) é um órgão colegiado da estrutura do Ministério da Justiça e Cidadania, sendo composto por membros do governo, sociedade civil e das Nações Unidas, designados pelo Presidente da República, mediante indicação do Ministro da Justiça.

De acordo com o art. 12 do mencionado dispositivo, compete ao CONARE: (i) analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado; (ii) decidir a cessação, em primeira instância, ex officio ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado; (iii) determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado; orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados; aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução da Lei 9.474/97.

# DO PROCEDIMENTO DE DETERMINAÇÃO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO: DA SOLICITAÇÃO ATÉ A DECISÃO PELO COMITÊ NACIONAL PARA REFUGIADOS (CONARE)

*Flávia Ribeiro Rocha Leão*

## INTRODUÇÃO

A celebração dos 30 anos da Declaração de Cartagena, marco na proteção aos refugiados, confirma o Brasil em seu papel de referência na América Latina. A lei que trata a questão do refúgio no Brasil – Lei 9.474/1997 – incorporou o que havia de mais moderno sobre o procedimento de determinação da condição de refugiado, incluindo a definição estendida de tal condição (inciso III do art. 1º).

Preservando o ideal de Cartagena, a legislação brasileira adota a simplicidade no procedimento, garantindo ao solicitante acesso pleno ao pedido de refúgio. Não se trata de beneficiar o estrangeiro e, sim, de assegurar que a Convenção de 1951 e demais protocolos adicionais não encontrem embaraços na efetiva proteção dos que a buscam. Além disso, certificar-se de que o solicitante não se encontraria em situação de indocumentação foi também a preocupação do Estado Brasileiro, independente de lapso temporal ou situação de entrada em território nacional.

Devido à subjetividade do procedimento pela lei brasileira o solicitante de refúgio deverá ser entrevistado por um oficial do governo brasileiro, seja ele do CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados – ou servidor público da Defensoria Pública da União (DPU), assim ajustado devido a um Acordo de Cooperação Técnica. Nessa etapa, o solicitante terá a oportunidade de apresentar sua narrativa e é quando deve ser delineado o seu fundado temor de perseguição.

Segue-se assim, à análise do caso pelo Grupo de Estudos Prévios (GEP), criado no intuito de não se alongar demasiadamente as reuniões plenárias. Todos os membros são previamente notificados, a fim de que possam participar ativamente das discussões de todos os casos de solicitação de refúgio em análise pelo Comitê. Destaca-se, contudo, que o pleno do CONARE não se exime da função



de decidir sobre a condição de refugiado, elencada no art. 12 da Lei 9.474/97, ficando a cargo deste a ratificação de todos os casos discutidos no GEP.

## 1. INGRESSO EM TERRITÓRIO NACIONAL

A lei pátria sobre o refúgio reza que todo estrangeiro deverá adentrar o território nacional para iniciar o procedimento. Nesse caso, contemplando a Convenção de 1951, a lei brasileira prevê que não há necessidade de o estrangeiro portar passaporte ou qualquer outro documento de identificação, bem como não é necessário visto emitido pelas entidades consulares no exterior. Isso quer dizer que não há qualquer prejuízo ao estrangeiro que não tenha tido tempo hábil ou recursos financeiros para emitir um passaporte válido ou um visto.

Na verdade, o artigo 7º da Lei 9.474/97 prevê que “*o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes*”. Aqui, a expressão *ingresso irregular* deve ser interpretada no sentido mais amplo. Não só a entrada sem documentação pessoal como passaporte e visto, mas também sem passar por qualquer controle migratório na fronteira.

O direito de solicitar refúgio não deve encontrar nenhum óbice e, no caso, o acesso ao território nacional é o mais importante dele. Não há como se negar o direito de um estrangeiro que corre risco de vida de entrar em território brasileiro, onde pretende solicitar a proteção que não encontrou em outro território, por não satisfazer as exigências migratórias comuns.

O que ocorre é que a condição do solicitante é bastante peculiar e o que a lei brasileira entendeu foi que, por tal, deve ser tratado de maneira também bastante peculiar. Devido à situação de perigo à vida ou integridade física, por exemplo, não é razoável que se espere que consiga fornecer a documentação ou esperar pela emissão de um visto, por exemplo.

## 2. SOLICITAÇÃO PERANTE A POLÍCIA FEDERAL

Garantir a entrada em território nacional é um dos pilares do procedimento brasileiro de refúgio. Posteriormente, o estrangeiro deverá a qualquer tempo se dirigir a uma unidade descentralizada da Polícia Federal para fazer a solicitação.

Não há nenhuma exigência de lapso temporal para a solicitação. O estrangeiro pode, mesmo que esteja há anos no Brasil em situação irregular, comparecer a Polícia Federal e abrir o procedimento.

A lei brasileira fez questão em não exigir nenhum requisito extra do solicitante. Ele deverá apenas manifestar perante a autoridade competente a sua vontade de permanecer sob a proteção do Estado Brasileiro.

Nesse ponto, é importante ressaltar que irregularidade na entrada em território nacional ou até mesmo na permanência não impedem a solicitação de refúgio. Ainda que o solicitante tenha entrado de maneira regular e, por um fundado temor de perseguição, não deseje voltar ao país de origem, pode se valer da proteção do instituto.

Muito importante mencionar aqui a figura do refugiado *sur place*. Para Renato Zerbini Leão, refugiado *sur place* é aquele que “*devido a circunstâncias que ocorram em seu país, durante sua ausência, fica impedida de regressar em razão de ter se tornado refugiado*”<sup>1</sup>. Para o ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – é possível se definir o termo refugiado *sur place* como a pessoa que não é refugiada ao abandonar o país de origem e, sim, adquire essa condição posteriormente em razão de acontecimentos ocorridos durante sua ausência. Já para o Plenário do CONARE, não é necessário que o solicitante tenha saído do país devido a fundado temor de perseguição e sim que não possa retornar a ele por tal razão.

De acordo com a Lei 9.474/97, a autoridade policial tomará a termo as declarações do solicitante a fim de que se desenvolva qual o motivo que deixou o país de origem ou o país de residência habitual. O artigo 9º da Lei 9.474/97 menciona que o Termo de Declarações deverá conter, ainda, as circunstâncias de entrada no país. Nesse momento, o solicitante e seu grupo familiar poderão se valer de um intérprete, caso não consiga se expressar na língua nacional. Aqui, cabe a ressalva de que a autoridade policial deverá advertir ao tradutor sobre o papel que desempenhará, ficando a cargo desse não a interpretação dos fatos, mas sim, a fiel versão ao português.

O mais importante do momento de apresentação da solicitação é que, de acordo com o artigo 10 da Lei 9.474/97, fica suspenso qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular, instaurado contra o solicitante e o grupo familiar que o acompanha.

Há de se fazer uma análise conjunta desse artigo 10 com os artigos 33 e 34 da lei brasileira. Naqueles, o diploma legal reza que o reconhecimento da condição de refugiado obstará qualquer pedido de extradição “baseado nos fatos que fundamentaram o reconhecimento da condição de refugiado” e que a

---

<sup>1</sup> LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. In: *O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: decisões comentadas do CONARE*. ACNUR, 2007. p. 47.

solicitação de refúgio “suspenderá, até decisão definitiva, qualquer processo de extradição pendente”. Tal disposição ensejou a discussão sobre a constitucionalidade de tais artigos, posto que os casos de extradição são constitucionalmente atribuídos como de competência do Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, g, CF) e não seria admissível que uma decisão administrativa se sobrepusesse a uma decisão do órgão máximo do Judiciário. Porém, no célebre caso de extradição formulado pelo México, a questão de ordem formulada foi decidida no sentido de que “o pedido de refúgio, formulado após o julgamento de mérito da extradição, produz o efeito de suspender o processo, mesmo quando já publicado o acórdão, impedindo o transcurso do prazo recursal”<sup>2</sup>. Não restam dúvidas, então, de que havendo pedido de refúgio e um processo de extradição, o último quedar-se-á suspenso até a decisão definitiva do CONARE.

### 3. ACESSO À DOCUMENTAÇÃO PROVISÓRIA

Iniciado o procedimento de refúgio perante a Polícia Federal, o solicitante fará jus a uma documentação provisória (um ano) que lhe garante a permanência em situação regular e o acesso ao mercado formal de trabalho, com a consequente expedição da Carteira de Trabalho. Necessário mencionar também que a família que acompanha o solicitante também faz jus ao protocolo provisório e no caso de crianças menores de idade, serão inclusas no pedido do pai ou da mãe ou até mesmo responsável que a acompanhe no Brasil.

De extrema relevância é a regularização imediata do solicitante, a fim de que se possa assegurar a efetiva proteção consubstanciada no princípio da não devolução (*non-refoulement*) basilar no Direito Internacional dos Refugiados. O protocolo provisório o identifica como solicitante de refúgio, indicando que nenhum ato com fins de deportação, expulsão ou extradição, independentemente de sua fundamentação, deve ser tomado pelas autoridades migratórias para a retirada compulsória do mesmo do território brasileiro.

O protocolo provisório garante também a emissão da CTPS provisória, documento imprescindível para o trabalho regular no país. Emitida por qualquer Delegacia Regional de Trabalho, assegura-lhe todos os direitos e deveres previstos na legislação trabalhista brasileira. O documento de trabalho imediato é um facilitador na integração do estrangeiro. O trabalho formal é, aliás, um dos grandes avanços da legislação brasileira. O objetivo é que o solici-

2 Ext 785 QO-QO, Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 13/09/2001, DJ 14-11-2003 PP-00013 EMENT VOL-02132-09 PP-01662.

te de refúgio não ingresse no trabalho informal e sim que tenha todas as garantias de um contrato de trabalho, mesmo que seja temporário, em razão da validade do documento.

Há algum tempo, uma declaração da Coordenação Geral do CONARE autorizando Polícia Federal a renovar o protocolo provisório era imprescindível. No entanto, ficou constatado que tal procedimento trazia morosidade desnecessária a um já deficiente aparato da máquina pública. Por isso, em 2013, em acordo com a Polícia Federal e mediante alguns ajustes que seriam feitos pela Coordenação Geral do CONARE e pelas delegacias descentralizadas da Polícia Federal, não mais se fez necessária tal declaração, diminuindo consideravelmente o tempo de espera para a renovação da documentação em todo o país.

#### **4. DA SOLICITAÇÃO DE REFÚGIO DO MENOR DESACOMPANHADO**

Realidade cada vez mais presente nas solicitações no Brasil, as crianças que chegam sem um adulto responsável ensejaram a preocupação de uma imediata resposta do procedimento à condição de extrema vulnerabilidade das mesmas.

Se a condição de solicitante de refúgio já inspira atenção e demanda mais cautela, uma criança que chega ao país, completamente desamparada, faz com que a situação de já vulnerabilidade se agrave, já que, nessa situação, a criança se torna um alvo fácil de tráfico, exploração e abuso.

Durante a oitiva na Polícia Federal, verificando-se a condição de menor de idade, será comunicado tal fato à Coordenação Geral do CONARE que, por sua vez, deverá oficiar a Vara da Infância e da Adolescência para que seja nomeado um tutor que o representará ou assistirá no procedimento de solicitação de refúgio. Esse trâmite visa dar suporte às crianças sozinhas ou separadas de suas famílias, para que, devido à sua condição de incapacidade tenham acesso a todo o procedimento de forma rápida, justa e segura.

Pela prática administrativa da Coordenação Geral, quando da entrevista com o Oficial do CONARE, é necessário que o tutor do menor esteja presente e que ateste o documento como verdadeiramente as declarações prestadas. Essa praxe tem proporcionado idoneidade a essa etapa de vital importância ao procedimento e assegurado que não haja nenhum prejuízo porquanto sua condição justifica. Além disso, a prioridade de tramitação também é prática da Coordenação Geral devido à necessidade de se estabelecer rapidamente uma solução para o caso, a fim de que possa continuar regularmente os estudos, por

exemplo, e poder se valer da proteção do Estado Brasileiro em toda e qualquer situação que necessite.

## 5. ENTREVISTA COM O CONARE

Devidamente documentado e instruído o pedido, o próximo passo na solicitação é a entrevista com o CONARE. A regra é que a entrevista seja feita pessoalmente por um Oficial devidamente treinado e com habilidades específicas para lidar com a particularidade da situação de um solicitante.

No caso da lei brasileira, a entrevista é momento crucial da solicitação de refúgio, por ser a oportunidade na qual o estrangeiro conseguirá delimitar sua narrativa e o entrevistador conseguirá objetivar se existe o fundado temor de perseguição, exigido pela Lei 9.474/97. Entrevistar tem um caráter imprescindível na determinação da condição de refugiado e implica diretamente na vida de solicitantes e de sua família.

Por não haver um conjunto probatório ao qual os tomadores de decisão possam recorrer e devido às especificidades do procedimento de determinar a condição de refugiado, a entrevista é o único documento que constam os motivos que levaram a solicitar o refúgio. Na ocasião, cabe ao entrevistador do CONARE extrair das declarações do requerente o motivo pelo qual não pode se valer da proteção do país do qual é nacional ou de sua residência habitual.

Imprescindível ressaltar que a entrevista, assim como todo o pedido, é protegida pela confidencialidade necessária que o refúgio requer. Somente estarão presentes as pessoas diretamente interessadas que, além do solicitante, podem ser um intérprete, caso necessário, e um tutor, no caso de um menor desacompanhado. O grupo familiar que chegam juntos ao país e compartilham do mesmo relato podem ser entrevistados conjuntamente, desde que seja em comum acordo com todos os membros do núcleo familiar.

A busca pela verdade real dos fatos norteia a entrevista e, por isso, a preparação prévia é essencial. O entrevistador poderá coletar dados e informações do país de origem, traçar um perfil e um roteiro de perguntas que o auxiliará na função. Porém, é muito importante mencionar que a entrevista flui de acordo com a disposição e as respostas de cada solicitante e, mesmo que haja uma preparação, ela pode tomar rumos que o entrevistador deverá contornar para conseguir delinear o necessário para o pedido de refúgio.

Vale dizer que, ao contrário do que preconiza a regra geral do Direito, o ônus da prova não cabe somente a quem alega. No caso do pedido de refúgio, o ônus da prova é compartilhado entre solicitante e entrevistador. Não somen-

te o solicitante deverá provar o seu fundado temor de perseguição assim como é dever do entrevistador auferir daquelas declarações a necessidade, ou não da proteção internacional.

## 6. ENTREVISTA COM A DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

Criada pela Lei Complementar nº 80 de 1994 e alterações promovidas pela Lei Complementar 132/2009, a Defensoria Pública da União é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados.

Através da Resolução Recomendatória nº 02, de 31 de outubro de 2012, a Defensoria Pública da União passou a participar com função consultiva na composição do CONARE, através de um membro titular e um suplente, a serem indicados pelo Defensor Público Geral da União, desempenhando importante papel na garantia de direitos de solicitantes de refúgio e refugiados, seja na esfera administrativa ou judicial.

A partir daí e por meio de Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre a Secretaria Nacional de Justiça, à qual o CONARE está subordinado, e a Defensoria Pública da União, que visa estabelecer e aprofundar a temática de proteção e reconhecimento da condição de refugiados no país, prevê, em sua Cláusula Sétima, Parágrafo Terceiro, o apoio ao CONARE para a realização das entrevistas de elegibilidade.

É público e notório que o território brasileiro é demasiado extenso para que a Coordenação Geral tivesse que movimentar a máquina pública e deslocar um servidor a todo município que houvesse um solicitante de refúgio para a entrevista. Ainda, a Defensoria da União já possuía uma estrutura de atendimento em todo o país, com servidores de carreira e quadro próprio de pessoal, com vistas a ampliar esse atendimento. Assim, aliando-se essa estrutura e a necessidade de pessoal para as entrevistas, a Defensoria Pública da União passou a atuar também entrevistando solicitantes de refúgio.

Essa prática tem mostrado resultados bastante positivos, posto que a espera para a entrevista tem diminuído, demonstrando, ainda, que a integração entre a DPU e o CONARE, promove o intercâmbio de informações e fortalece as instituições governamentais na proteção de solicitantes e refugiados.

## 7. MEIOS DE PROVA

A peculiaridade da situação de um refugiado ensejou que a lei brasileira que regulamentou o procedimento de solicitação não fosse excessivamente formal e que estabelecesse mormente o que é necessário para se balizar o fundado temor de perseguição de uma pessoa.

Não há que se falar em provas cabais que comprovem ser aquela pessoa perseguida ou não. O que se busca é que os fatos relevantes de narrativa sejam fornecidos pelo solicitante quando da entrevista e, conforme já mencionado outrora, caberá ao entrevistador que consiga extrair e comprovar tais fatos. A especial situação que se encontra daquele que solicita refúgio faz que a exigência de comprovação dos fatos narrados através de provas se torne difícil.

Porém, é preciso se esclarecer que as declarações do solicitante, mesmo que apresentadas sem provas formais, devem, ao menos, serem passíveis de comprovação. Um bom exemplo seria a pesquisa de fatos e informações no país de origem que possam corroborar tudo o que foi dito na entrevista.

Apesar disso, se o requerente apresenta provas, que não somente suas declarações, essas deverão ser analisadas e sopesadas no parecer de elegibilidade. Nada que implique uma perícia técnica injustificada ou qualquer ato que implique em demora desmedida, mas, se apresentada deverá figurar como elemento de fundamento na tomada de decisão.

Ainda sobre o tema, necessário pontuar que uma análise da credibilidade das declarações do estrangeiro é fundamental quando não se puderem comprovar os fatos somente com informações do país de origem. Isso não quer dizer que declarações falsas ou inconsistentes são *per si* motivos de negativa do pedido. Porém, um mínimo de constância em sua narrativa é necessário para que se possa delinear um fundado temor de perseguição, levando-se em consideração, aqui, a especial condição de um solicitante de refúgio.

## 8. O PARECER DE ELEGIBILIDADE

Consoante dispõe o Regimento Interno do CONARE, cabe à Coordenação Geral a instrução e a inclusão em pauta dos pedidos de refúgio. Pode-se dizer, assim, que os pedidos levados à Plenária estarão devidamente instruídos com um parecer de elegibilidade, trazendo elementos que embasem a decisão, para a discussão dos membros.

O parecer de elegibilidade é um documento feito por um Oficial do CONARE e que poderá ser acatado ou não pelos membros. A opinião téc-

nica emitida ali, não tem o escopo de limitar o debate do pleno do Comitê e, sim, de nortear e justificar a deliberação ali emitida.

É imprescindível que no parecer de elegibilidade contemple, à primeira vista, em qual situação do artigo 1º da Lei 9.474/97 o requerente se insere. Segundo Renato Leão (2007):

À luz das reiteradas manifestações sobre o escopo conceitual do refúgio, consideradas pelo CONARE, é fundamental destacar que a determinação do status de refugiado está intimamente vinculada a dois elementos presentes na definição incorporada no inciso I: o elemento subjetivo e pessoal do temor de perseguição, e o elemento objetivo que dá fundamento a este temor, ou seja, fatos que permitem avaliar a possibilidade da perseguição ao solicitante realmente ocorrer.

Em assim sendo, um parecer deverá conter além de aspectos formais como a qualificação, as circunstâncias de sua chegada em território nacional, bem como um resumo de suas declarações perante o Oficial de Elegibilidade, também contempla a situação de temor pessoal, subjetiva, extraída de suas alegações e em qual aspecto previsto pela Convenção de 1951, demais protocolos adicionais e lei brasileira, ele se insere.

## 9. O GRUPO DE ESTUDOS PRÉVIOS

O chamado Grupo de Estudos Prévios (GEP) foi criado em razão do aumento considerável das solicitações de refúgio, o que estendia excessivamente as discussões nas plenárias. Assim, em data anterior às reuniões, a Coordenação Geral convoca todos os membros do CONARE, titulares e suplentes, bem como os advogados que atuam na sociedade civil, para que os casos sejam discutidos e diligências possam ser requeridas antes da plenária.

O GEP é o momento no qual se discute amplamente os casos que serão analisados na plenária. Informações de país de origem, eventuais pareceres de acolhida feitos pelas organizações da sociedade civil são apresentados aos membros na ocasião, possibilitando que os membros do CONARE possam ouvir diretamente os relatos, impressões e opinião técnica daqueles que tratam diretamente com o solicitante, nos momentos de acolhida e de entrevista.

Mesmo que a análise seja feita de maneira prévia, todos os casos são ratificados pelos membros presentes na reunião subsequente. Ressalte-se, ainda, que a pauta é compartilhada com todos com antecedência mínima a fim de que, caso vislumbrem necessidade, possam propor que qualquer caso seja levado à discussão em reunião do pleno do CONARE.



## 10. PLENÁRIA

Conforme preceitua o artigo 12 da Lei 9.474/97, compete ao CONARE declarar, em primeira instância, o reconhecimento do status de refugiado, através da deliberação de maioria simples de seus membros presentes em reunião plenária. Essa reunião ordinariamente ocorre uma vez a cada mês e, conforme artigo 4º do Regimento Interno, não poderá exceder 60 dias entre uma e outra. Será presidida pelo membro representante do Ministério da Justiça, que a convocará ordinária e extraordinariamente e a conduzirá.

A plenária do CONARE é competente para reconhecer a condição de refugiado. Mesmo que o caso tenha sido discutido no GEP, o pleno do Comitê deverá ratificar e pode até mesmo modificar a decisão, bem como requerer novas diligências. Há casos em que o indeferimento foi revertido em plenária, com a sustentação oral de representante da sociedade civil e do ACNUR.

O caso a ser discutido em plenária será lido, ordinariamente, pelo Coordenador Geral, seguido pelos votos dos membros que poderão seguir ou não o parecer do Oficial do CONARE. Na prática, após o relatório abre-se a discussão aos membros que, por fim, dão seus votos ou pedem a retirada do caso de pauta para melhor instruí-lo, inclusive com uma nova entrevista.

Além disso, a plenária do CONARE é o momento no qual os membros tecem considerações sobre o tema, sugerem assuntos a serem discutidos e propõe novas resoluções. Também são apresentados informes das organizações que o compõe, inteirando a todos sobre o que tem sido feito pelos refugiados em vários aspectos.

## CONCLUSÃO

Enfrentando os desafios pertinentes à questão do Refúgio desde 1951, o Governo Brasileiro tem se disposto a acolher refugiados conquistando notoriedade no cenário internacional por meio deste forte trabalho humanitário. Muitas barreiras ainda terão que ser transpostas, mas há de se reconhecer todo o esforço que o Estado Brasileiro vem envidando para a proteção e acolhida de refugiados.

A legislação brasileira evoluiu com as Resoluções Normativas do CONARE, preservando o núcleo da Convenção de 1951. O avanço que merece o maior destaque é não haver obstáculos na solicitação quando da chegada ou da permanência do solicitante de refúgio no Brasil. Enquanto o que se

vê mundo afora é a resistência em se garantir plenamente o acesso ao pedido de refúgio, o Brasil acolhe em seu território os que precisam dessa proteção.

Muitos casos vêm sendo reconhecidos ou têm encontrado uma solução diante do CONARE. A grave e generalizada violação de direitos humanos é plenamente reconhecida entre os solicitantes no Brasil, fazendo valer a Declaração de Cartagena, como no caso do reconhecimento da condição dos refugiados da Síria, que sofre com a guerra em seu território desde 2011.

O CONARE vem se utilizando dos princípios e aplicações mais modernas para a decisão de seus casos. O que norteia a aplicação da Lei 9.474/97 são os princípios do Direito Humanitário Internacional e o Direito Internacional dos Refugiados. Além disso, o princípio do *Non Refoulement* é base para a permanência daqueles que não podem se valer da proteção de nenhum outro país.

Em suma, o que se vê é que o Brasil uniu na legislação e na prática, as três vertentes de proteção internacional da pessoa humana – Direito Humanitário, Direitos Humanos e Direito dos Refugiados –, culminando na criação de importante mecanismo de proteção e garantia de direitos que é a Lei 9.474/97. Ainda, não se pode olvidar da contribuição do Brasil em firmar relevante instrumento de proteção internacional, qual seja, a Declaração de Brasília, em outubro de 2010, confirmando o seu papel de evidência quanto ao tema.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACNUR. *Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado*.  
 ACNUR. *Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional Internacional de Refugiados e Apátridas*.  
 ACNUR. *Metodologia e Técnicas para Entrevistar Solicitantes de Refúgio*.  
 BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Organizador). *O refúgio no Brasil. A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto na América*. Brasília: Ministério da Justiça, 2010.  
 LEAO, Renato Zerbini Ribeiro (Coordenador). *O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil. Comentários sobre decisões do CONARE*. Brasília: Ministério da Justiça, 2007.



# REFÚGIO E CONFIDENCIALIDADE DAS INFORMAÇÕES: CONVERGINDO DIREITO, PRINCÍPIO E POLÍTICA

*Maria Beatriz Bonna Nogueira*

## INTRODUÇÃO

Em seu artigo 23, a Lei 9.474, de 22 de julho de 1997, dispõe sobre a confidencialidade das informações atinentes ao procedimento de refúgio nos seguintes termos:

Art. 23. A autoridade competente procederá a eventuais diligências requeridas pelo CONARE, devendo averiguar todos os fatos cujo conhecimento seja conveniente para uma justa e rápida decisão, respeitando sempre o princípio da confidencialidade.

Considerada instrumento garantidor do “espírito da Convenção de 1951”<sup>1</sup>, a confidencialidade da solicitação de refúgio e das informações prestadas durante o processo protege o solicitante de refúgio e o refugiado de exposição indevida que possa ferir sua privacidade, potencializar a perseguição e inviabilizar seu pedido de proteção internacional.

Ao defender sua importância, o presente artigo argumenta que a confidencialidade, quando vinculada ao instituto do refúgio, possui três componentes distintos e complementares: (i) o componente de *direito*, que garante a observância do direito à privacidade; (ii) o componente de *princípio*, que orienta o direito dos refugiados no sentido de salvaguardar a integridade, a segurança e a não discriminação do solicitante e do refugiado; e (iii) o componente de *política*, que confere credibilidade e imparcialidade ao procedimento de refúgio e contribui a eficácia da tomada de decisão.

Esses componentes da confidencialidade serão detalhados e analisados nas três seções que se seguem neste artigo. A quarta, e última, seção apresentará a aplicação da confidencialidade, em suas diversas manifestações, no procedimento brasileiro de refúgio.

---

<sup>1</sup> UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). Advisory opinion on the rules of confidentiality regarding asylum information, 2005. Disponível em <<http://www.refworld.org/pdfid/42b9190e4.pdf>>. Acessado em outubro de 2013.

## 1. CONFIDENCIALIDADE COMO DIREITO: PRIVACIDADE E PROIBIÇÃO À INGERÊNCIA NO DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

Ao tratar do resguardo da informação pessoal por entes do Estado, a confidencialidade configura-se como direito no marco do direito humano à privacidade ou à vida privada. Este direito encontra-se codificado no artigo 17 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) da seguinte forma:

### Artigo 17

1. Ninguém poderá ser objetivo de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais às suas honra e reputação.
2. Toda pessoa terá direito à proteção da lei contra essas ingerências ou ofensas.

Já a Convenção Americana de Direitos Humanos acrescenta ainda o reconhecimento da dignidade da pessoa humana como parâmetro para a proibição à interferência ilegal e arbitrária.

### Artigo 11 – Proteção da honra e da dignidade

1. Toda pessoa tem direito ao respeito da sua honra e ao reconhecimento de sua dignidade.
2. Ninguém pode ser objeto de ingerências arbitrárias ou abusivas em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra ou reputação.
3. Toda pessoa tem direito à proteção da lei contra tais ingerências ou tais ofensas.

Para se identificar a confidencialidade no marco do direito à privacidade, dois fundamentais elementos devem ser analisados: (i) o escopo do direito; e (ii) as modalidades de proteção.

Em relação ao **escopo**, resta claro que o direito em questão possui um amplo espectro de garantias. Privacidade, vida familiar, honra e reputação, elementos considerados essenciais à dignidade humana, são salvaguardados por meio do resguardo do domicílio, da correspondência e dos bens a eles associados<sup>2</sup>.

A informação pessoal é um bens protegidos por esse direito, especialmente quando é requerida e armazenada por autoridades estatais. Em seu Comentário Geral nº 16, o Comitê de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, órgão mandatado para interpretar o PIDCP, afirma que o

---

2 BYGRAVE, L.A. Data Protection Pursuant to the Right to Privacy in Human Rights Treaties. *International Journal of Law and Information Technology*, vol. 6, nº 3, 1998, p. 247-284.

artigo 17 vincula os Estados a compartilhar com os indivíduos em questão as informações pessoais armazenadas em cadastros, processos ou bancos de dados, assim como protegê-las contra a ingerência de terceiros. Em suas palavras:

O recolhimento e a retenção de informações pessoais em computadores, bancos de dados e outros dispositivos, seja por autoridades públicas, indivíduos ou entidades privadas, devem ser reguladas por lei. **Medidas efetivas devem ser tomadas pelos Estados para garantir que as informações sobre a vida privada de uma pessoa não chegue às mãos de pessoas não autorizadas por lei a receber, processar e usá-las, e nunca seja usada para fins incompatíveis com o Pacto.** Para se garantir proteção mais efetiva de sua vida privada, cada indivíduo deve ter o direito de determinar, de forma inteligível, se e, em caso positivo, quais dados pessoais podem ser armazenados em bancos de dados automáticos, e para que propósitos<sup>3</sup>.

Conforme defende o Comitê, a proteção contra a ingerência ilegal ou arbitrária demanda que o resguardo à informação pessoal detida pelo Estado deva ser garantido por lei doméstica. Trata-se de uma obrigação positiva exigida dos Estados vinculados ao respeito desse direito, uma vez que restrição legal do acesso à informação pessoal responde ao “*direito à proteção da lei contra tais ingerências ou tais ofensas*”, presente em ambos os tratados internacionais citados.

Nessa seara insere-se a confidencialidade. Ao ser aplicada como garantia legal contra a exposição indevida da informação pessoal armazenada pelo Estado, a confidencialidade dá materialidade o “direito à proteção da lei” e caracteriza-se como uma **modalidade de proteção** da dignidade humana contra violações à privacidade, família, honra e reputação, assim como contra qualquer uso de informação que seja incompatível com os direitos humanos.

Importante ressaltar que, como instrumento de proteção de um direito básico como o direito à privacidade, a confidencialidade das informações pessoais pode ser exigida por todos os seres humanos, não obstante a nacionalidade ou status de cidadania em relação a um Estado. Isso significa que solicitantes de refúgio, refugiados, apátridas e migrantes têm esse direito da mesma forma que o têm os nacionais do país. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos corrobora esse argumento ao afirmar que:

Não cidadãos devem ter assegurada liberdade contra execução arbitrária, tratamento desumano, escravidão, detenção arbitrária, julgamento injusto, **invasões de privacidade**, refoulement, trabalho

3 UN Human Rights Committee (HRC). CCPR General Comment No. 16: Article 17 (Right to Privacy), The Right to Respect of Privacy, Family, Home and Correspondence, and Protection of Honour and Reputation, 1988, para. 10. Disponível em <<http://www.refworld.org/docid/453883f922.html>>. Acessado em outubro de 2013.

forçado, trabalho infantil e violações do direito humanitário<sup>4</sup> (tradução e grifo nosso).

Essa concepção, incorporada internamente por vários Estados<sup>5</sup>, assenta entendimento de que, além da titularidade dos direitos humanos fundamentais, solicitantes de refúgio e refugiados têm a prerrogativa que cobrar a observância desses direitos às autoridades do país de refúgio. A confidencialidade, atrelada à garantia da privacidade, pode, portanto, ser reclamada no marco dos direitos humanos.

## 2. CONFIDENCIALIDADE COMO PRINCÍPIO: SEGURANÇA, INTEGRIDADE E NÃO DISCRIMINAÇÃO DOS SOLICITANTES E REFUGIADOS

Além de caracterizar-se como instrumento de proteção de um direito humano básico, a confidencialidade das informações pessoais é aplicada como princípio orientador do direito internacional dos refugiados. Isso significa que, por mais que não se encontre expressa na Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, a garantia da confidencialidade do procedimento de refúgio orienta a proteção de valores essenciais à Convenção, como a segurança, a integridade e a não discriminação do solicitante e do refugiado<sup>6</sup>.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), em seu processo de Consultas Globais na temática de Procedimentos de Refúgio Justos e Eficientes, firmou seu entendimento sobre a relação direta e necessária entre confidencialidade e procedimento de refúgio na seguinte diretriz:

O procedimento de refúgio deve, em todas as suas fases, respeitar a confidencialidade de todos os elementos da solicitação de refúgio, incluindo o fato da solicitação ter sido feita. Nenhuma informação

4 UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). The Rights of Non-Citizens (HR/PUB/06/11), 2006, p. 5. Disponível em <<http://www.refworld.org/docid/46ceabb2.html>>. Acessado em outubro de 2013.

5 No Brasil, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento mesmo quaisquer estrangeiros que estejam no país gozam de direitos fundamentais. Cf. STF, HC 94.016/SP, 2ª Turma, Relator Ministro Celso de Mello, DJe de 16.09.2008: “HABEAS CORPUS’ (...) ESTRANGEIRO NÃO DOMICILIADO NO BRASIL - IRRELEVÂNCIA - CONDIÇÃO JURÍDICA QUE NÃO O DESQUALIFICA COMO SUJEITO DE DIREITOS E TITULAR DE GARANTIAS CONSTITUCIONAIS ELEGAIS - PLENITUDE DE ACESSO, EM CONSEQUÊNCIA, AOS INSTRUMENTOS PROCESSUAIS DE TUTELA DA LIBERDADE - NECESSIDADE DE RESPEITO, PELO PODER PÚBLICO, ÀS PRERROGATIVAS JURÍDICAS QUE COMPÕEM O PRÓPRIO ESTATUTO CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE DEFESA (...). O SÚDITO ESTRANGEIRO, MESMO AQUELE SEM DOMICÍLIO NO BRASIL, TEM DIREITO A TODAS AS PRERROGATIVAS BÁSICAS QUE LHE ASSEGUREM A PRESERVAÇÃO DO “STATUS LIBERTATIS” E A OBSERVÂNCIA, PELO PODER PÚBLICO, DA CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DO “DUE PROCESS”.

6 UNHCR, *Op. cit.* nota 1.

sobre o processo de refúgio deve ser compartilhada com o país de origem do solicitante.<sup>7</sup>

Um primeiro aspecto importante dessa regra de confidencialidade é o fato de não se limitar a aplicação direta da Convenção de 1951, feita pelo ACNUR no exercício de seu mandato de proteção. Trata-se de princípio que deve ser incorporado pelas legislações e procedimentos nacionais de refúgio, tendo em vista o dever geral dos Estados de garantir que suas leis domésticas estão em conformidade com as obrigações contraídas no plano internacional<sup>8</sup>.

Outro ponto de destaque é a maior abrangência da confidencialidade no campo do refúgio se comparada à regra geral de direito à privacidade. Enquanto a confidencialidade, em termos gerais, é um dos possíveis instrumentos de proteção de informações pessoais detidas pelo Estado, no caso do refúgio, ela é regra única, que se estende a todas as fases do procedimento. Não só as informações contidas no processo de refúgio como a existência da própria solicitação deve ser mantida confidencial.

O atributo que eleva, no entanto, a confidencialidade à condição de princípio do direito dos refugiados e, conseqüentemente, confere-lhe caráter categórico é a sua interface com a vulnerabilidade específica do refugiado e suas necessidades de proteção. Por se tratar de indivíduo que foge do seu país de origem por temer perseguição individualizada e/ou violência generalizada, o refugiado traz consigo a crença de que sua segurança depende do fato de não estar facilmente identificável. Manter confidencial o destino final do refugiado e seu pedido de proteção internacional dá sentido à sua migração forçada, uma vez que contribui para impedir que seu fundado temor de perseguição o acompanhe em sua fuga e, de alguma forma, se materialize.

Com base nesse entendimento, o princípio da confidencialidade, conforme explicitado na diretriz do ACNUR, resguarda o “espírito” da Convenção de 1951<sup>9</sup>. A segurança, a integridade e a não discriminação do refugiado passaram fundamentar a aplicação do princípio, estando refletidas em outros instrumentos normativos internacionais e nacionais.

O Conselho Europeu, por exemplo, incorpora, em sua *Diretiva relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de reconhecimento e retirada do estatuto*

7 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)(EC/GC/01/12), 2001. Disponível em <<http://www.refworld.org/docid/3b36f2fca.html>>. Acessado em outubro de 2013.

8 GOODWIN-GILL, G. S. *The Refugee in International Law*. Oxford, Clarendon Press, 1996, p. 235

9 UNHCR, *Op. cit.* nota 1.



*de refugiado nos Estados-Membros*, a diretriz de confidencialidade do ACNUR, assim como a relaciona com a integridade física, a segurança e a liberdade do solicitante ou refugiado e de seus familiares que permanecem no país de origem.

Artigo 22 – Recolha de informação sobre processos individuais

Para efeitos de apreciação dos processos individuais, os Estados-Membros:

- a) Não divulgam diretamente aos alegados perseguidores do requerente de asilo informações sobre os pedidos de asilo individuais ou o fato de ter sido apresentado um pedido de asilo;
- b) Não obtêm informações provenientes dos alegados perseguidores de modo que lhes permita serem diretamente informados do facto de ter sido introduzido um pedido pelo requerente em causa e que ponha em perigo a integridade física do requerente e das pessoas a seu cargo, ou a liberdade e segurança de familiares que ainda vivam no país de origem.<sup>10</sup>

Dois pontos merecem ser destacados na diretriz europeia. Em primeiro lugar, há o reconhecimento da necessidade de se resguardar a segurança e a liberdade dos familiares do solicitante por meio da confidencialidade do procedimento. Entende-se, com essa norma, que o compartilhamento de informações pode resultar em medidas retaliatórias e punitivas contra familiares e pessoas associadas ao solicitante de refúgio que permanecem no país de origem, ou mesmo contra o próprio solicitante, caso seja repatriado<sup>11</sup>.

Em segundo lugar, nota-se que, enquanto a diretriz do ACNUR trata apenas do não compartilhamento de informações com o país de origem do solicitante, a diretiva europeia usa linguagem mais ampla, referindo-se ao “agente perseguidor”. Isso chama a atenção para a possibilidade de que o refugiado possa ser perseguido tanto por agentes do estado como por particulares, em situações em que o estado é omissivo ou conivente com a perseguição<sup>12</sup>.

No caso da alegada perseguição ser perpetrada pelo Estado, a divulgação de informações sobre o solicitante para o país de origem pode resultar em agravamento de sua situação de insegurança. Isso pode ocorrer mesmo se esse país for considerado “seguro” pelas autoridades do país de destino, uma vez que a tal asunção sobre o país de origem não impede que ocorra situações de perseguição.

10 European Union: Council of the European Union, Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status, 2005. Disponível em <<http://www.refworld.org/docid/4394203c4.html>>. Acessado em outubro de 2013.

11 UNHCR. *Op. cit.* nota 1.

12 GOODWIN-GILL, *Op. cit.* nota 8. p. 71.

Quando o possível agente perseguidor é um particular, a confidencialidade igualmente contribui para que o solicitante tenha segurança em buscar a proteção internacional. No caso de perseguição baseadas em questões de gênero, por exemplo, é fundamental que a solicitante tenha a garantia de que informações sobre seu processo não poderão ser acessadas por seu marido ou membros de sua família<sup>13</sup>.

Além de proteção contra a ameaças à segurança, integridade física e liberdade do solicitante e refugiado, a confidencialidade das informações também os resguarda contra violações ao princípio da não discriminação. A desinformação sobre o instituto do refúgio, à vezes, leva a população local a confundir solicitantes de refúgio e refugiados com contraventores e a exposição desse status podem resultar em estigma e discriminação.

Conforme relata o ACNUR, o acesso por agentes de segurança do Estado a bancos de dados que contém informações sobre o procedimento de refúgio tem exposto solicitantes e refugiados a maiores suspeitas de autoria de crimes, ferindo o princípio da não discriminação. Nesse sentido, a confidencialidade das informações também protege contra concepções equivocadas que gerem xenofobia e intolerância<sup>14</sup>.

### 3. CONFIDENCIALIDADE COMO POLÍTICA: CONFIANÇA E IMPARCIALIDADE NO PROCEDIMENTO DE REFÚGIO

Aliado ao componente de direito e de princípio, a confidencialidade é aplicada como política indispensável ao procedimento do refúgio. Esse componente difere dos outros porque seu foco está na efetividade do procedimento e não nos direitos humanos ou na necessidade de proteção internacional do solicitante de refúgio. Sem a garantia de confidencialidade das informações, a determinação do status de refugiado não seria efetiva.

Alguns atributos fundamentais do procedimento de refúgio, como credibilidade e idoneidade, são garantidos pela aplicação da política de confidencialidade. Essa política permite que se estabeleça uma relação de **confiança**

13 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). *Guidelines on International Protection No. 1: Gender-Related Persecution Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees* (HCR/GIP/02/01), 2002. Disponível em <<http://www.refworld.org/docid/3d36f1c64.html>>. Acessado em outubro de 2013.

14 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). UNHCR's Recommendations to the Slovenian Presidency of the European Union, January – June 2008, 2007. Disponível em <<http://www.refworld.org/docid/476beab22.html>>. Acessado em outubro de 2013.

entre as autoridades do país de destino e o solicitante de refúgio, em que este se sinta seguro para proceder com o relato de seu caso.

O relato testemunhal do solicitante de refúgio é o elemento central de todo o procedimento. Reconhece-se o status de refugiado apenas após se identificar coerência entre o fundado temor de perseguição alegado pelo solicitante e a situação objetiva do país de origem com base, essencialmente, no testemunho oral. É imprescindível, portanto, que se criem condições para que esse relato seja feito da forma mais livre e espontânea possível, como é o caso da confiança e da imparcialidade conferidas pela garantia de confidencialidade das alegações.

Guy Goodwin-Gill reforça importância da confiança entre os participantes do procedimento de refúgio assegurada pela confidencialidade. O autor afirma que é a confiança que permite que o processo seja cooperativo, ao invés de adversarial, e, portanto, mais eficaz na identificação do fundado temor de perseguição<sup>15</sup>.

A garantia de confidencialidade é particularmente importante para se criar um ambiente de confiança e imparcialidade para solicitantes que têm vulnerabilidades específicas. No caso de crianças e adolescentes solicitantes, seus interesses são melhor preservados quando são ouvidos em separado e com a promessa de que seu relato não será divulgado aos familiares<sup>16</sup>.

Da mesma forma, solicitantes LGBT que sofrem perseguição motivada por orientação sexual e identidade de gênero tem grande reticência em tratar com autoridades governamentais, temendo ser novamente alvo de discriminação, violência e abuso. Nesses casos, além de criar um clima de confiança, a política de confidencialidade é um sinal de respeito ao solicitante que, em muitos casos, mantém sua orientação sexual e identidade de gênero em segredo dos familiares e da sociedade<sup>17</sup>.

O entendimento de que a confidencialidade, além de coerente com a essência do procedimento de refúgio, é necessária à sua eficácia resultou em uma série de protocolos específicos sobre como e quando a política deve ser implementada. Em seu manual próprio de critérios e procedimentos para a determinação do status de refugiado, o ACNUR estabelece os seguintes parâmetros de aplicação da política de confidencialidade:

15 GOODWIN-GILL, G.S. Who to Protect, How..., and the Future? *International Journal of Refugee Law*, vol. 9, nº 1, 1999.

16 GORLICK, B. Common burdens and standards: legal elements in assessing claims to refugee status. *New Issues in Refugee Research*, nº 68, 2002, 17p.

17 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). *Working with Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender & Intersex Persons in Forced Displacement*, 2011. Disponível em <<http://www.refworld.org/docid/4e6073972.html>>. Acessado em outubro de 2013.

- (i) Todas as pessoas envolvidas no procedimento de refúgio, *i.e.* oficiais de elegibilidade, intérpretes, advogados e pessoal médico e outros profissionais que prestarem serviços aos solicitantes de refúgio e refugiados, têm o dever de assegurar a confidencialidade da informação recebida dos e sobre os solicitantes e refugiados, incluindo o fato de terem feito a solicitação.
- (ii) Solicitantes devem ser informados de seu direito à confidencialidade.
- (iii) Solicitantes devem ser assegurados de que nenhum contato com compartilhamento de informações será feito com o país de origem, salvo se autorizado expressamente pelo solicitante.<sup>18</sup>

Esses critérios, considerados essenciais ao trabalho do ACNUR, são recomendados aos Estados na regulamentação de seu procedimento doméstico. O Brasil, com base no art. 23 da Lei 9.474/97, tem incorporado parâmetros similares em seu procedimento interno, conforme se apresentará a seguir.

#### 4. CONFIDENCIALIDADE NO PROCEDIMENTO BRASILEIRO

Apesar da confidencialidade estar prevista na seção da Lei que trata da instrução do processo de refúgio, ela já começa a ser observada desde o primeiro momento do procedimento, que é o pedido de refúgio dirigido à autoridade migratória competente. Em muitos casos, esse primeiro contato do solicitante é feito com a Polícia Federal nas zonas de fronteira, momento em que formaliza-se a solicitação e faz-se o primeiro relato do caso, por meio da tomada de Termo de Declaração.

Os policiais federais que atuam nas zonas de fronteira e nas delegacias de migração recebem treinamento específico e constante sobre o procedimento brasileiro e a importância da confidencialidade das informações e do próprio pedido de refúgio. Desde XX, XX treinamentos coordenados pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) foram realizados com agentes e delegados da Polícia Federal.

Outra situação comum, motivada pelo receio do solicitante em se dirigir a autoridades policiais, é que o primeiro contato seja feito com os escritórios da Caritas Arquidiocesana de São Paulo e do Rio de Janeiro, em seus Centros de Acolhida para Refugiados<sup>19</sup>. Além de orientar os solicitantes e dar-lhes acolhida durante o processo de refúgio, as Caritas dão ao solicitante a oportunidade

18 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate, 2003, p. 2-1, Disponível em <<http://www.refworld.org/docid/42d66dd84.html>>. Acessado em outubro de 2013.

19 JUBILUT, L. L. O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo, Editora Método, 2007.

de fazer um relato mais detalhado sobre seu caso ao preencher o um formulário aprofundado que será, posteriormente, remetido ao CONARE.

Dada sua importância no procedimento, os funcionários das Caritas igualmente são orientados a informar aos solicitantes que as informações prestadas serão apenas compartilhadas com as autoridades envolvidas no procedimento de refúgio. Da mesma forma, comprometem-se ao não divulgar a terceiros quaisquer informações sobre o paradeiro dos solicitantes no território brasileiro, seu status legal e suas necessidades especiais de proteção.

A fase seguinte do procedimento consiste na entrevista com o solicitante realizada pelos oficiais de elegibilidade vinculados à Coordenação-Geral do CONARE. O compromisso com a confidencialidade das informações é informado pelo oficial ao solicitante antes do início da entrevista e registrado por escrito no documento que descreve o relato, com a assinatura de ambos.

Durante a análise preliminar da credibilidade do relato, feita pelo oficial de elegibilidade e pelo o Grupo de Estudos Prévios do CONARE, mantém-se o compromisso de não compartilhar as informações prestadas pelo solicitante com representantes do país de origem. As fontes utilizadas para confrontar as alegações do solicitante com a realidade objetiva do país de origem advém de organismos internacionais, de organizações da sociedade civil, do próprio ACNUR ou das representações diplomáticas brasileiras, sem que haja qualquer exposição do solicitante ou contato com autoridades desse país.

Essa política também é adotada durante as reuniões do CONARE, quando seus membros tomam a decisão final acerca do reconhecimento do status de refugiado. A confidencialidade permeia as reuniões, que cuja frequência não é publicizada e seu acesso é restrito aos membros e demais atores oficialmente envolvidos no procedimento.

Caso haja o reconhecimento do status, o refugiado retorna à Polícia Federal para assinar termos de responsabilidade e solicitar de sua Cédula de Identidade de Estrangeiro (CIE). Em decisão recente do CONARE, em que pesou o princípio da confidencialidade como meio garantir a não discriminação, a palavra “refugiado” foi retirada do CIE, constando apenas a condição de “residente”. Dessa forma, o refugiado protege seus status de exposição indevida e resguarda-se de discriminação advinda do desconhecimento sobre o instituto do refúgio.

Mesmo que o reconhecimento seja negado ao solicitante, seu processo de refúgio segue resguardado pelo princípio da confidencialidade. Mesmo que haja a repatriação, não serão revelados ao país de origem o pedido de refúgio e as alegações feitas pelo estrangeiro enquanto solicitante.

Em todas as fases do procedimento, não é incomum que membros da imprensa ou particulares solicitem informações específicas ou acesso aos processos de refúgio, com base no direito de acesso à informação pública. Nesses casos, esclarece-se ao demandante que o interesse público não abrange a divulgação de informações pessoais que possam por em risco a vida, a integridade e a segurança de solicitantes de refúgio e refugiados.

O CONARE tem por protocolo informar qualquer pessoa que requisi-te informações que *“todos os documentos e decisões atinentes aos processos de solicitação de refúgio são restritos e resguardados pelo princípio da confidencialidade que rege o Direito Internacional dos Refugiados e a nossa lei 9.474/97. O caráter indelével da proteção da pessoa humana paira sobre o interesse público nesses casos. Os processos de refúgio são todos personalíssimos e ostentam as permissões de excepcionalidade”*.

## CONCLUSÃO

Quando indivíduos estão em risco, as opções dos Estados são constrangi-das. Ao afirmar isso, Goodwin-Gill defende o condicionamento da prerrogativa dos Estados de definir os procedimentos referentes à chegada, tratamento e remoção de solicitantes e de refugiados às necessidades especiais de proteção desses indivíduos<sup>20</sup>.

A confidencialidade atende a essas necessidades de proteção uma vez que assegura o direito básico à privacidade do solicitante e refugiado enquanto não cidadão, protege-o contra perseguição continuada e discriminação e estabelece uma relação de confiança com as autoridades do país que poderá lhe brindar proteção internacional. Essas três principais modalidades de proteção estão refletidas nos componentes da confidencialidade, *i.e.* direito, princípio e política, que convergem em favor do indivíduo e do instituto do refúgio.

O Brasil tem sido criterioso ao observar regras e protocolos de confi-dencialidade que, mesmo constando em apenas um artigo da Lei 9.474, permeiam todo o procedimento interno de refúgio. Trata-se de mais um avanço que a lei doméstica traz para responder às vulnerabilidades específicas dos indivíduos, legitimar seu pedido de proteção e, com isso, garantir o espírito da Convenção de 1951.

---

20 GOODWIN-GILL, G.S. *Op. cit.* nota 15.



# ESFERA RECURSAL NO PROCESSO DE RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO: UMA EXPECTATIVA BRASILEIRA

*Larissa Leite*

## INTRODUÇÃO

A noção do processo como direito meramente instrumental está, há tempos, ultrapassada. A maneira pela qual o indivíduo é tratado pela autoridade encarregada pelo julgamento reflete, de fato, uma postura de respeito ou desrespeito à dignidade humana. Um processo formal, obediente à lei e focado na discussão do direito material não é, em si, um processo devido e democrático.

Para o que seja, depende da atenção aos indivíduos envolvidos na relação processual como verdadeiros titulares de direitos paralelos – os quais devem ser cumpridos independentemente do deferimento da pretensão deduzida no pedido. Através das garantias processuais da ampla defesa, contraditório, duração razoável, fundamentação e duplo grau, um processo devido assegura a justiça formal e material da decisão e, além disso, a justiça da relação estabelecida no feito.

Por isso, constantemente é necessário discutir a efetividade das declarações de direitos através de um arcabouço adequado de garantias processuais. No âmbito do Direito Internacional dos Refugiados, esta discussão não é exatamente nova, embora, no Brasil, ela esteja sendo travada recente e timidamente.

A Resolução Normativa (RN) nº 18 do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) é o exemplo recente disso: seus dispositivos refletem um grau de preocupação com alguns processuais de garantia (como a fundamentação das decisões administrativas) e sua edição revela um visível esforço de unificação das regras processuais (que se encontravam esparsas por uma sequência de resoluções anteriores).

Mas a implementação de garantias processuais de natureza geral ainda precisa de um forte impulso no Brasil – e a amplitude da defesa do solicitante de refúgio<sup>1</sup>, especialmente em âmbito recursal, é uma delas.

---

<sup>1</sup> Utiliza-se, aqui, o termo “solicitante de refúgio” para expressar a figura do estrangeiro que solicita reconhecimento da sua condição de refúgio.



A individualização da análise dos pedidos de refúgio<sup>2</sup> é ponto fundamental para a seriedade e justiça do processo de reconhecimento da condição de refugiado – e a existência real de um sistema efetivo e independente de revisão das decisões de indeferimento é garantia da lisura deste sistema.

Esta é a discussão inicial que se pretende apontar no presente recurso, após a qual será apresentado um panorama da realidade brasileira sobre o assunto, com a indicação dos desafios a serem enfrentados adiante.

## 1. ANÁLISE INDIVIDUALIZADA: DA INDISPONIBILIDADE DA ESFERA RECURSAL NO PROCESSO DE RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO

O processo de reconhecimento da condição de refugiado é o ambiente sistemático onde ocorre a análise do pedido formulado por um estrangeiro que solicita a proteção internacional do refúgio. No Brasil, o destinatário deste pedido é o Comitê Nacional para Refugiados a quem incumbe, em nome do Estado Brasileiro, decidir se aquele estrangeiro deve ou não ser reconhecido como refugiado e, conseqüentemente, contar com a garantia dos direitos correspondentes a tal *status* jurídico.

Idealmente, o reconhecimento da condição de refugiado ocorre quando a razão pela qual o estrangeiro afirma não poder retornar a seu país subsome-se a uma das hipóteses legais definidas como *causa* ou *tipo* de refúgio. No Brasil, além das hipóteses clássicas da Convenção de Genebra de 1951 (perseguição, concreta ou potencial, fundada na nacionalidade, raça, religião, posição política ou em identificação social do estrangeiro, que passa a não poder ou desejar contar com a proteção do seu país), previu-se a grave e generalizada violação de direitos humanos como parâmetro de identificação de uma situação de refúgio.

Independentemente da amplitude ou restrição com que estas cláusulas sejam interpretadas, é incontável o número de situações concretas distintas que caracterizam ou podem caracterizar a condição de refugiado de um indivíduo: as diferenças históricas, culturais, políticas e econômicas de cada país ou de cada região do planeta seguem produzindo circunstâncias de fuga; e o desenvolvimento globalizado das relações tem ainda estimulado os conflitos em muitas realidades, numa dinâmica a cada dia mais veloz. Além disso, a situação que torna o refúgio necessário pode ainda ocorrer em um contexto iso-

2 A expressão “pedido de refúgio”, aqui, é utilizada para referir abreviadamente o “pedido do reconhecimento da condição de refúgio”.

lado de determinado território, onde o estado geral é de estabilidade, paz ou democracia. A existência de cerca de 1.000 brasileiros reconhecidos como refugiados no exterior é uma pequena amostra disso<sup>3</sup>.

Por este motivo, é imperioso reconhecer que, por mais que se envidem esforços para mapear exaustivamente os conflitos ou situações geradores de refugiados pelo mundo, este conhecimento sempre será incompleto e situações novas, produzidas por relações exclusivas ou recém ocorridas podem surpreender o avaliador. A despeito de se verificar a presença de *standards* em fenômenos de deslocamento de grandes massas, a matéria de refúgio não está sujeita à padronização, à aplicação de gabaritos inflexíveis para casos diferentes e, enfim, à estagnação da análise.

Mesmo quando o indivíduo solicitante de refúgio está envolto por características marcantes de outra condição de mobilidade (como a migração econômica), é preciso lembrar que “Solicitantes de refúgio com reivindicações justificáveis viajam juntos com pessoas que não solicitam a proteção do refúgio ou que, quando o fazem, não têm fundamentos para justificar essa demanda”<sup>4</sup>.

De tudo isso resulta que a importância de assegurar uma análise individualizada dos pedidos, segundo padrões processuais justos, é das mais altas<sup>5</sup>. É pelo estudo de cada caso (a partir da oitiva informada do estrangeiro, da pesquisa específica sobre a situação narrada e da discussão qualificada sobre o caso) que se pode fazer a necessária identificação do refugiado no contexto dos fluxos migratórios mistos.

Vale salientar que a necessidade de individualização da análise igualmente decorre de outros sistemas de proteção: “A Convenção Internacional sobre a Proteção de Todos os Migrantes Trabalhadores e os Membros de Suas

3 Ver relatório de Tendências Globais do ACNUR, referente ao ano de 2013 ([www.unhcr.org/5399a14f9.html](http://www.unhcr.org/5399a14f9.html)).

4 FELLER, Erika. “A Convenção para Refugiados, aos 60 anos: ainda adequada a seu propósito?”. Sobre a mesma discussão: MURILLO, Juan Carlos. A proteção internacional dos refugiados na América Latina, p. 26-27; BINGHAM, John K. Priorizando Necessidades: uma abordagem baseada em direitos para as Migrações Mistas, p. 43-44; GODOY, Gabriel Gualano de. O Caso dos haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar, p. 50; LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. CONARE: Balanço dos seus 14 anos de existência, p. 85.

A preocupação gerada pelos fluxos mistos é refletida também no **Plano de Ação de 10 Pontos do ACNUR, sobre “A proteção dos refugiados e a migração mista”**, o qual não deixa de destacar que, para além da identificação dos refugiados que necessitam da proteção internacional, é necessário garantir que, “aqueles que dela não necessitam, sejam ajudados a voltar para casa” e que “todas as pessoas sejam tratadas com dignidade enquanto se busquem soluções apropriadas”.

5 Canção Trindade destaca que é exatamente na área relativa às garantias do devido processo legal que o maior número de incongruências no tratamento de indivíduos em condição de deslocamento internacional acontece (CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. Deslocados e a proteção dos migrantes na legislação internacional dos Direitos Humanos, p. 69).

Famílias proíbe medidas de expulsão coletiva, e determina que cada caso de expulsão seja “examinado e decidido individualmente” (artigo 22(1))”, como lembra Cançado Trindade<sup>6</sup>.

Mas, ainda mais do que demandar uma análise individualizada dos pedidos de reconhecimento da condição de refugiado, a diversidade e a dinâmica das situações materiais de refúgio pelo mundo, assim como as características do processo de solicitação, em si, recomendam sempre a existência de uma instância recursal efetiva para a revisão das decisões proferidas pela autoridade competente.

De fato, deve-se reconhecer que mesmo a autoridade mais atenta e sensível às muitas variáveis que interferem na caracterização da condição de refúgio está sujeita a erros de interpretação, avaliação e pesquisa, notadamente porque tem o desafio de analisar um número grande de casos individuais. Além disso, a oportunidade recursal proporciona meios de fiscalização das decisões do órgão responsável e permite ao estrangeiro solicitante de refúgio esclarecer pontos que a autoridade de primeira instância não tenha compreendido ou atentado – daí a se falar que o duplo grau representa uma importante ferramenta da ampla defesa. Não é demais adicionar, também, que na esmagadora maioria dos casos, a situação descrita pelo solicitante de refúgio não é passível de ser provada *extreme* de dúvidas, formulando-se como princípio a ideia de que a dúvida sobre os fatos deve ser avaliada em favor do pedido.

Seja em virtude da falibilidade das decisões, seja pela valorização das garantias processuais democráticas ou pela necessidade de rever o grau de dúvida considerado sobre os fatos, a existência de um sistema recursal para o processo de reconhecimento da condição de refugiado é apontada como elemento fundamental pelo próprio ACNUR.

Da Nota de Orientação sobre Extradicação e Proteção Internacional dos Refugiados, emitida pela agência em 2009, consta o seguinte destaque:

“92. É fundamental que o procedimento de refúgio proporcione salvaguardas de procedimento integrais, sobretudo no que diz respeito ao direito de apelação ante um ente independente no caso de uma determinação negativa da condição de refugiado. Assim, é essencial que se brinde proteção contra a devolução durante todo o procedimento de determinação de refúgio, inclusive durante as etapas de apelação e/ou revisão.”<sup>7</sup>

6 CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. Deslocados e a proteção dos migrantes na legislação internacional dos Direitos Humanos, p. 71.

7 ACNUR. Nota de orientação sobre Extradicação e Proteção Internacional de Refugiados, p. 43.

O Manual de procedimentos e critérios para determinar a condição de refugiado, editado pelo ACNUR, ainda ressalta que “Devido às suas experiências, uma pessoa que receava as autoridades do seu país pode ainda sentir-se apreensiva face a qualquer autoridade. Pode, portanto, ter receio de se exprimir livremente e de fornecer um relato completo e preciso do seu caso”, donde a oportunidade recursal torna-se, por mais uma razão, uma necessidade para a lisura do procedimento:

“190. Deve relembrar-se que um requerente da condição de refugiado se encontra, normalmente, em uma situação particularmente vulnerável. O requerente encontra-se em um ambiente estranho e pode experimentar graves dificuldades de natureza prática e psicológica, ao submeter o seu caso às autoridades de um país estrangeiro, muitas vezes numa língua que não é a sua. [...]

192. Tendo em conta esta situação e a impossibilidade de todos os Estados vinculados pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967 poderem estabelecer procedimentos idênticos, o Comitê Executivo do Programa do Alto Comissariado, na sua vigésima oitava sessão em Outubro de 1977, recomendou que os procedimentos deveriam satisfazer certos requisitos básicos. Estes *requisitos mínimos*, que refletem a situação especial do requerente da condição de refugiado, à qual se fez acima referência, e que asseguram que o requerente seja abrangido por certas garantias essenciais, são os seguintes: [...]

(vi) Se o requerente não é reconhecido como refugiado, dever-lhe-á ser concedido um período de tempo razoável para interpor recurso formal da decisão, seja à mesma autoridade ou a outra, quer seja administrativa ou judicial, de acordo com o sistema existente [...].”

Para a agência, mesmo os pedidos considerados como manifestamente infundados devem ser submetidos à uma análise individual pela autoridade competente e à possibilidade recursal, posto que a definição do pedido como abusivo possui caráter de decisão substantiva e, obviamente, produz sérias consequências para a vida o requerente<sup>8</sup>.

Diante de tudo isso, fica claro que a garantia de funcionamento eficiente de um sistema recursal no âmbito do reconhecimento da condição de refugiado é imperiosa e indisponível. Seja pela opção pelo conceito geral de justo processo, seja pelas peculiaridades que a análise da condição de refúgio revelam, não se pode render ao argumento de que uma boa análise, realizada por um órgão consciente e cuidadoso, composto por profissionais de áreas diver-

8 ACNUR, Recomendação EXCOM 30.

sas, possa substituir ou tornar dispensável a revisão de suas decisões por uma instância superior e independente<sup>9</sup>.

## 2. A REGULAMENTAÇÃO DA ESFERA RECURSAL NO DIREITO DOS REFUGIADOS BRASILEIRO E SUA INTERPRETAÇÃO

Com a edição da Lei 9.474, em 1997, o sistema brasileiro de acolhimento, reconhecimento e proteção de refugiados passou a estar sujeito a uma estrutura decisória própria, para a qual se contemplou a oportunidade recursal de iniciativa exclusiva do solicitante de refúgio.

Diz o artigo 29 que, “No caso de decisão negativa, esta deve ser fundamentada na notificação ao solicitante, cabendo direito de recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação”. A decisão decorrente do julgamento do recurso, segundo o art. 31 da mesma Lei, não está sujeita a outra forma de revisão administrativa (é irrecorrível), mas o solicitante recorrente conserva o direito de permanecer no território brasileiro ao longo da análise do seu apelo (de acordo com o art. 30 da Lei 9.474/97).

Além destes três dispositivos, a Lei 9.474/97 possui o art. 40, prevendo a possibilidade de interposição de recurso contra a decisão do CONARE de declaração da perda da condição de refugiado. Sobre este ponto, manteve-se a atribuição de julgamento do recurso ao Ministro da Justiça e o prazo de 15 dias para a interposição.

Concentrando a análise deste artigo no recurso contra a decisão proferida no pedido de reconhecimento da condição de refugiado, observa-se que, posteriormente à Lei 9.474/97, o Regulamento Interno do CONARE (editado em 1998) trouxe a seguinte referência:

Art. 18 Da decisão do CONARE que denegar o pedido de reconhecimento da condição de refugiado, caberá recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de 15 dias, contados da data da ciência da decisão denegatória.

§ 1º O recurso deverá ser fundamentado com razões de fato e de direito, fazendo-se acompanhar das respectivas provas, se for o caso.

§ 2º A decisão do recurso será comunicada ao CONARE na reunião subsequente.

9 Neste sentido, é de ser rechaçado o comentário feito por Renato Zerbini Ribeiro, na página 77 de sua Memória anotada, comentada e jurisprudencial do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE.

Finalmente, a matéria também veio a ser contemplada pela RN 18/2014, nos seguintes termos:

Art. 9º Em caso de indeferimento da sua solicitação, o solicitante poderá interpor recurso administrativo endereçado ao Ministro da Justiça no prazo legal de 15 (quinze) dias contados da sua notificação. Parágrafo único. O recurso poderá ser protocolado perante qualquer Unidade da Polícia Federal, a qual o encaminhará à CGARE para processamento e demais providências.

Art. 10. A decisão do Recurso deverá ser fundamentada e enviada à CGARE.

Parágrafo único. Da decisão recursal exarada pelo Ministro da Justiça não caberá recurso administrativo.

Em linhas gerais, as normas administrativas (Regimento e RN 18) repe-tem o que a Lei 9.474/97 já havia contemplado sobre o momento recursal do processo de refúgio, trazendo pequenos detalhes sobre o conteúdo do apelo, sobre a forma de interposição e sobre a comunicação do CONARE após ser proferida a decisão pelo Ministério da Justiça.

De todo modo, da regulamentação da matéria o que se extrai, inicialmente, é uma clara divisão de atribuições: enquanto confere ao CONARE a competência para receber, instruir e decidir o pedido de refúgio, a Lei 9.474/97 destina ao Ministro da Justiça o poder para receber e julgar os recursos. Não é previsto o juízo de retratação por parte do CONARE e nem mesmo uma oportunidade para emitir parecer sobre os argumentos expostos pelo recurso, donde fica clara a atribuição exclusiva do Ministro da Justiça para atuar nos recursos interpostos contra as decisões de indeferimento proferidas pelo CONARE.

Um segundo terceiro ponto relevante explicitado já pela Lei 9.474/97 é a necessidade de se cientificar o solicitante de refúgio sobre a integralidade dos motivos pelos quais seu pedido foi indeferido em primeira instância. A preocupação com a fundamentação da decisão do CONARE e com o franqueamento de suas razões para o estrangeiro interessado foi reforçada na RN/2014, em seu art. 8º, segundo o qual “Todas as decisões do CONARE serão fundamentadas e deverão ser devidamente notificadas ao solicitante”.

Obviamente, a oportunidade de interposição de um recurso contra o indeferimento do seu pedido resulta inócua ao solicitante de refúgio que não conheça as razões do julgamento, afinal, não há como compreender, questionar e demonstrar os erros de uma decisão. Não é por outra razão que a fundamentação dos julgados e sua publicidade aos interessados são consideradas garantias essenciais do devido processo legal.

Neste contexto, não é aceitável que a intimação do solicitante de refúgio meramente seja feita meramente com a informação de que o seu pedido de reconhecimento da condição de refugiado foi considerado improcedente pelo CONARE. Uma vez que ocorra deste modo, a intimação caracteriza ato nulo, que precisa ser renovado, com a apresentação, ao estrangeiro, da íntegra da decisão de indeferimento. Esta nulidade pode ser veiculada em ação judicial ou como conteúdo do recurso ao Ministro da Justiça, para que ele determine ao CONARE que repita a intimação do solicitante de refúgio e este, assim, possa conhecer os motivos do indeferimento e apresentar suas contestações e argumentos em sentido contrário.

Em terceiro lugar, as normas existentes sobre a fase recursal estabelecem que o recurso somente existe sob a forma voluntária: não há hipótese de reexame voluntário da matéria decidida pelo CONARE e a remessa dos autos para apreciação pelo Ministério da Justiça depende da interposição do recurso pelo solicitante de refúgio. De outro lado, a hipótese de cabimento do recurso é bastante restrita e somente considera-se haver interesse recursal quando o pedido de reconhecimento da condição de refugiado restar indeferido.

Uma quarta questão a ser considerada acerca do recurso previsto pela Lei 9.474/97 é sua admissibilidade. O único requisito de a tempestividade da interposição: não é necessário que o recurso seja apresentado através de advogado, não é preciso demonstrar divergência prévia sobre a matéria ou trazer novos elementos de prova com os quais o CONARE não tenha tido contato. As referências do art. 18 do Regimento Interno em relação ao conteúdo do apelo não são restritivas sobre a amplitude do recurso estabelecida pela Lei Federal 9.474/97 e merecem ser conhecidas como recomendações.

Igualmente, não há previsão sobre o idioma em que o recurso deva ou possa ser apresentado – embora isso fosse pertinente, em se considerando que o recurso pode ser redigido e interposto diretamente solicitante de refúgio que, necessariamente, é um estrangeiro (e, portanto, alguém que muito provavelmente é falante de outro(s) idioma(s) que não o Português). De qualquer maneira, a ausência de regras sobre o idioma passível de ser utilizado para a apresentação do recurso ao Ministro da Justiça remete a questão às regras gerais sobre o assunto, as quais estabelecem a necessidade do uso do Português (art. 13, da Constituição de 1988 e art. 156 do Código de Processo Civil). Ainda assim, considerada a peculiaridade da matéria e o princípio da Proteção Integral, dever-se-ia cogitar a possibilidade de recebimento do recurso apresentado em idioma estrangeiro com o oferecimento de intérprete para traduzi-lo ou, no mínimo, com a intimação do estrangeiro para apresentar uma tradução –

preservando-se, em qualquer caso, o cumprimento do prazo recursal a partir da apresentação do apelo original<sup>10</sup>.

Seja em relação à tempestividade da interposição, seja quanto ao idioma das razões recursais, a questão da admissibilidade do recurso deve ser avaliada pela própria autoridade responsável pelo seu julgamento: não há atribuição do CONARE para a verificação prévia deste requisito para o processamento do recurso.

Sobre a tempestividade da interposição, vale fazer uma observação complementar, sobre a necessidade de se estar atento para as condições da intimação do estrangeiro interessado e da própria elaboração do recurso. As diferenças de idioma e a própria condição em geral vulnerável do solicitante de refúgio apresentam-se como um grande desafio para a compreensão do conteúdo e significado de uma intimação ou notificação ao longo do processo de reconhecimento da condição de refugiado. Para que se possa auferir o cumprimento do prazo para a interposição do apelo, é preciso haver total segurança sobre a realização de uma intimação clara e suficiente sobre o indeferimento da decisão do CONARE e a existência de um direito e um prazo correspondente para a apresentação de recurso.

Passando à análise dos efeitos do recurso no processo de reconhecimento da condição de refugiado, chega-se ao quinto ponto de atenção sobre a matéria. Uma vez que o mérito do indeferimento do pedido é entregue à reconsideração plena do Ministro da Justiça, constata-se que o recurso possui efeito devolutivo amplo.

De outro lado, considerando-se que o recorrente preserva o direito a permanecer em território brasileiro enquanto não houver o julgamento do apelo, verifica-se o efeito suspensivo do recurso, impedindo-se a aplicação de quaisquer consequência decorrente da decisão de indeferimento. Isto é particularmente relevante em relação aos arts. 10, 21 e 22 da Lei 9.474/97, que asseguram ao solicitante de refúgio a suspensão dos processos administrativos e criminais relacionados à entrada irregular no Brasil, o direito à documentação de permanência provisória, o direito a trabalho regular no país e o acesso a todos os demais direitos previstos na legislação nacional de estrangeiros.

Num sexto ponto de análise do recurso contra o indeferimento do pedido de refúgio, chega-se ao tema do seu julgamento. Tratando-se de procedimen-

---

10 A possibilidade do uso de intérpretes no processo de refúgio foi mencionada na Lei 9.474/97, em seu art. 19. Embora este dispositivo trate do momento de instauração do processo, é certo que a necessidade de traduções ao longo do processo permanecem, seguindo como preocupação durante todo o feito.



to escrito e de competência de uma autoridade monocrática (não colegiada), o julgamento do recurso não está sujeito à inclusão em pauta ou à realização de sessões específicas, mas depende meramente da análise feita pelo Ministro da Justiça em deliberação individual, que deve ser apresentada em decisão escrita e fundamentada. Uma vez proferida, a decisão do recurso deve ser comunicada ao CONARE, para registro e realização da intimação do recorrente.

Em relação ao conteúdo da decisão recursal, pode-se vislumbrar as seguintes possibilidades: o não conhecimento por intempestividade; a improcedência do apelo; a procedência do apelo para o reconhecimento e declaração da condição de refugiado; a procedência do apelo para declaração de nulidade processual e determinação da renovação dos atos nulos e seus subsequentes; a procedência do apelo para o encaminhamento do caso ao CNIg, com base na Resolução Normativa 27/1998 e na Resolução Recomendada 08/2006, ambas do CNIg.

Sobre esta última possibilidade, observa-se que, pelas duas normativas administrativas citadas, o Conselho Nacional de Imigração autoriza o encaminhamento de situações de estrangeiros que estejam em território nacional e para as quais não estejam estabelecidas normas do Estatuto do Estrangeiro e, igualmente, encontrem-se temas humanitários não característicos da condição de refúgio.

Uma vez que a Plenária do CONARE não tenha identificado estes temas num caso submetido ao Ministro da Justiça, a competência que lhe é atribuída para ampla análise do caso em recurso assegura-lhe o poder de também avaliar a possibilidade de remessa do pedido feito pelo recorrente ao CNIg, para fins de concessão de autorização de residência permanente no Brasil, com fundamento humanitário.

O sétimo e último ponto a ser considerado neste artigo quanto à **regulamentação da esfera recursal no Direito dos Refugiados brasileiro** diz respeito ao trânsito em julgado. Uma vez que tenha sido proferida e comunicada ao CONARE, a decisão deve ser levada ao conhecimento do estrangeiro recorrente – e todas as observações sobre a intimação da decisão de primeira instância são aqui aplicáveis. Isso porque, embora o julgamento do apelo pelo Ministro da Justiça seja irrecorrível no plano administrativo, permanece aberta a oportunidade de controle judicial dos atos administrativos, pelo Princípio da Inafastabilidade da Jurisdição, contemplado pelo inciso XXXV, do art. 5º da Constituição Federal (“a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”).

Apesar disso, é preciso considerar que a decisão recursal produz seus próprios efeitos. Uma vez que tenha reformado a decisão recorrida, declara a con-

dição de refugiado do estrangeiro solicitante, conferindo-lhe o direito de obter a documentação correspondente e todos os direitos deste *status* jurídico. Mas quando venha a manter o indeferimento do pedido original, a decisão do recurso provoca, a partir do momento da intimação do recorrente, a o encerramento da autorização que tinha para permanecer no território brasileiro e demais direitos contemplados nos arts. 10, 21 e 22 da Lei 9.474/97.

### 3. ELEMENTOS DA REALIDADE BRASILEIRO DO SISTEMA RECURSAL NO DIREITO DOS REFUGIADOS

No contexto anteriormente apresentado sobre as disposições legais e administrativas que devem ser consideradas para a compreensão e adequada gestão do sistema recursal no processo de reconhecimento da condição de refugiado, alguns aspectos da realidade observada nos últimos dois anos merecem ser destacados<sup>11</sup>.

Em primeiro lugar, cabe mencionar alguns acontecimentos verificados na prática da intimação da decisão de indeferimento. Na grande maioria dos casos, o solicitante de refúgio recebe a informação sobre este indeferimento quando comparece à Polícia Federal para renovar o seu protocolo de permanência provisória. Em outras situações, ele é informado sobre a decisão pela entidade da sociedade civil conveniada ao CONARE com a qual ele tem contato. Estas entidades também são comunicadas sobre o resultado das decisões proferidas pelo CONARE, auxiliando na distribuição desta informação entre os solicitantes de refúgio e orientá-los quanto às medidas que podem ou devem ser adotadas tanto no caso de deferimento quanto de indeferimento do pedido. Para o caso de indeferimento, as entidades orientam os solicitantes a procurarem a Polícia Federal para o recebimento da intimação e cópia da decisão.

Em qualquer um dos casos, têm havido registro de situações em que o estrangeiro que é intimado do indeferimento do seu processo de refúgio tem o seu protocolo de permanência provisória retido pela Polícia Federal, recebendo, no mesmo momento, a ordem para deixar o país em oito dias, com aplicação de multa. Esta medida viola é claramente equivocada, porquanto o solicitante de refúgio segue tendo o direito à permanência no Brasil enquanto não houver o trânsito em julgado da decisão administrativa. Assim, no momento da

<sup>11</sup> Cabe registrar que o conhecimento sobre estes aspectos decorre do período de experiência da autora junto à Caritas Arquidiocesana de São Paulo, à participação em reuniões conjuntas com membros do ACNUR e do CONARE, assim como de entrevistas com profissionais de outros agentes intervenientes no processo.

intimação da decisão de indeferimento, inicia-se o prazo recursal e, portanto, é indevida a ordem de saída do território nacional.

Para estes casos, a experiência junto à Caritas Arquidiocesana de São Paulo revela a seguinte solução: encaminhando-se uma petição do solicitante de refúgio esclarecendo o direito ao seu recurso administrativo e à permanência no território nacional enquanto não houver o trânsito em julgado do indeferimento, o responsável pela Delegacia da Polícia Federal onde foi registrada a ordem de saída do Brasil revoga esta determinação e emite um novo protocolo de permanência provisória para o solicitante de refúgio. É adequado, nestes casos, computar o curso do prazo recursal da data em que o estrangeiro foi, de fato, intimado da decisão.

O segundo destaque relevante sobre a prática dos recursos nos processos de refúgio diz respeito ao conteúdo da intimação do solicitante de refúgio. Embora o texto da Lei 9.474/97 seja claro e explícito quanto à necessidade de ser entregue ao solicitante a própria fundamentação da decisão, esta entrega ainda não se verifica integralmente em todos os casos. No atendimento a solicitantes de refúgio, não é difícil, ainda na atualidade, encontrar situações em que o estrangeiro tenha sido recebido unicamente um termo informando que o CONARE, em data determinada, indeferiu o seu pedido de refúgio, em virtude do que passaria a transcorrer o prazo de 15 dias para a interposição de recurso.

Esta circunstância obviamente torna o exercício de elaboração de recurso uma ação vaga e sem orientação, posto que não é possível conhecer o motivo do indeferimento: se a falta de subsunção dos fatos às cláusulas de legibilidade, a falta de credibilidade da narrativa do solicitante, a falta de correspondência desta narrativa com as descrições sobre o país de origem, a existência de cláusulas de exclusão ou outra razão qualquer.

Um terceiro aspecto da realidade que merece ser destacado diz respeito à prática da interposição de recursos. Até cerca do ano de 2012, a grande maioria dos recursos eram interpostos com auxílio das entidades da sociedade civil que tradicionalmente fazem o atendimento de solicitantes de refúgio e refugiados nos principais centros do país: as Caritas Arquidiocesanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Manaus<sup>12</sup> e Instituto Migrações e Direitos Humanos (em Brasília). Dispondo de pessoal técnico mediante convênios com o ACNUR e com o Ministério da Justiça, estas entidades prestam orientação jurídica aos estrangeiros, entrevistam-nos e os orientam sobre as etapas do processo de re-

12 Algumas das atividades descritas foram executadas em um período de tempo e não são realizadas atualmente; parte das atividades também foi realizada em colaboração com o pessoal do ACNUR, durante o período em que a agência manteve escritório em Manaus.

conhecimento. Elaboram pareceres sobre a demonstração (ou não) da condição de refugiado e participam das discussões no Grupo de Estudos Prévios e nas Plenárias de decisão do CONARE. Para além disso, também colaboram com os solicitantes de refúgio que tiveram a sua condição de refúgio indeferida, auxiliando-os com a redação dos recursos, verificado que sem este auxílio não teria êxito na elaboração do apelo.

Felizmente, a partir de 2012 e 2013, intensificou-se a atuação da Defensoria Pública da União nos casos relacionados ao processo de reconhecimento da condição de refugiado, sendo possível estabelecer fluxos de atendimento de solicitantes de refúgio para elaboração de recursos.

Somente para citar alguns dados extraídos dos arquivos da Caritas Arquidiocesana de São Paulo (que é a, dentre as entidades conveniadas ao CONARE, a que concentra o maior número de registros de solicitantes de refúgio e refugiados), em janeiro de 2014, 309 recursos estavam pendentes de julgamento, cuja data de interposição datava desde o primeiro semestre de 2000<sup>13</sup>. Destes, 240 recursos haviam sido redigidos com o auxílio da própria Caritas, enquanto 55 já contavam com a intervenção da Defensoria Pública da União. Em diversos casos destes, durante o prazo recursal, a DPU havia requerido a cópia integral dos autos (e especialmente da decisão recorrida), assim como a devolução do prazo, em dobro, considerada a prerrogativa funcional prevista na Lei Complementar 80/1990.

Dentre os argumentos veiculados nos recursos interpostos com auxílio do pessoal técnico da Caritas Arquidiocesana de São Paulo entre meados de 2012 e janeiro de 2014, encontram-se a nulidade da intimação do solicitante de recurso por falta de cópia da decisão recorrida, a nulidade da decisão recorrida por falta de fundamentação concreta e vinculada, a nulidade do processo por ausência de entrevista do solicitante de refúgio, a improcedência da deci-

13 Segundo a seguinte distribuição numérica:

2013	1º semestre	101
2012	1º semestre	36
2011	1º semestre	5
2010	2º semestre	3
2007	1º semestre	3
2006	1º semestre	1
2001	1º semestre	1

2013	2º semestre	95
2012	2º semestre	33
2011	2º semestre	25
2009	1º semestre	1
2007	2º semestre	1
2004	1º semestre	1
2000	1º semestre	3

Os recorrentes eram procedentes de 36 países diferentes, dos quais destacavam-se 5 países (pelo número de interposições): Guiné-Bissau (com 77 recursos), Nigéria (com 45 recursos), Senegal (com 36 recursos), Bangladesh (com 25 recursos) e Cuba (com 11 recursos). Costa do Marfim, Nepal, Colômbia, Burkina Faso e Guiné (Conacri) apresentavam de 5 a 10 recursos cada e Angola, Líbano, Paquistão, Peru, República Dominicana, Mali, Marrocos, Camarões, Jamaica, Tunísia, Libéria, Gambia, Burundi, Tanzânia, Egito, Moçambique, Iugoslávia, Síria, Benin, Uganda, Ruanda, Sudão, Togo, Iraque, Zimbábue e Irã apresentavam menos de 5 recursos cada. Do total, cerca de 90% dos recursos tinha como aplicante principal um homem.

são recorrida por estar demonstrada a condição e refúgio e improcedência da decisão recorrida pela superveniência de elementos novos a confirmar a condição de refúgio.

Não foi possível verificar, até o encerramento deste artigo (em agosto de 2014), a receptividade de qualquer um destes argumentos, na medida em que nenhum dos recursos interpostos no período assinalado foi analisado pelo Ministro da Justiça, sendo este um quarto aspecto da prática recente sobre o sistema recursal no processo de refúgio.

A este ponto, liga-se a decisão conjunta tomada entre o CONARE e o CNIg, para o encaminhamento de pouco mais de 4480 processos do primeiro para o segundo, com base na Resoluções do CNIg já mencionadas anteriormente (Resolução Normativa 27/1998 e Resolução Recomendada 08/2006).

Em 18 de dezembro de 2013, os dois colegiados anunciaram “a concessão de residência a 4.482 estrangeiros de 22 países”. Segundo a notícia veiculada no portal do Ministério do Trabalho e Emprego “Esses estrangeiros solicitaram refúgio no Brasil, mas após análise do Comitê Nacional para Refugiados (Conare), verificou-se que não se enquadravam na Lei que trata do processo de refúgio”<sup>14</sup>. A outorga de residência permanente para estas pessoas ainda estaria a depender do cumprimento de requisitos formais por parte do estrangeiro (processo que ainda está em andamento para muitos)<sup>15</sup>.

Mas, o relevante desta situação para a discussão feita neste artigo é que se noticiou que os recursos pendentes de julgamento (exceto nos casos em que tenha havido pedido de representantes da sociedade civil junto ao CONARE) estariam entre os quase 4500 casos remetidos ao CNIg, não ficando claro, porém, se cada um dos casos foi analisado individualmente antes da remessa para o CNIg. Esta análise individual, por tudo quanto foi destacado da primeira parte deste artigo, é exatamente o ponto central para o aspecto processual do Direito dos Refugiados, em razão do que a questão fica a merecer aprofundamento.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, o caso do pedido da extradição do italiano *Cesare Batisti* (STF, EXT 1085) ficou famoso, pela grande disputa estabelecida pela definição do

14 Notícia veiculada pelo Portal do Ministério do Trabalho e Emprego em 19/12/2013. <<http://portal.mte.gov.br/imprensa/brasil-anuncia-a-regularizacao-de-4-482-trabalhadores-estrangeiros/palavrachave/cnig.htm>>. Acesso em 01/02/2014.

15 Dentre estes requisitos, observa-se a verificação de duas publicações de seu nome no Diário Oficial da União e da apresentação, em 90 dias a contar da última publicação, de diversos documentos (muitos dos quais não estão acessíveis aos solicitantes de refúgio).

conceito de crime político e dos requisitos de uma instrução processual penal não caracterizadora de uma perseguição estatal dissimulada sob uma acusação criminal.

No estudo do Direito dos Refugiados, o caso também é paradigmático, na medida em que parte das discussões estabelecidas no Supremo Tribunal Federal durante o processo de extradição foram suspensas pela formulação de um pedido do extraditando ao CONARE, visando o seu reconhecimento como refugiado. Na sua decisão colegiada (e, portanto, de primeiro grau), o CONARE indeferiu o pedido, abrindo-se a *Batisti* a oportunidade recursal, da qual ele veio a fazer uso. Ao julgar o recurso, o Ministro da Justiça decidiu pelo seu deferimento, trazendo para o processo de Extradição uma outra via para a discussão.

Este é, com segurança, o caso nacional mais notório em que a questão do refúgio e do seu aspecto processual-recursal ficou em grande evidência no Brasil. O estudo deste caso, em específico, certamente contribuiria com as reflexões sobre o tema deste artigo.

No entanto, fez-se a opção pela sua mera referência, nestas considerações finais, para que fosse possível dedicar este espaço para outras reflexões, mais capazes de contribuir com a generalidade dos casos diários de pedido de refúgio que, tramitam sob anonimato e confidencialidade.

A previsão de uma instância recursal administrativa independente é, de fato, uma necessidade para a promoção de um processo justo. Sua discussão merece ser feita enquanto garantia processual geral, é vocacionada ao cumprimento das orientações da Ampla Defesa e do princípio da Proteção Integral, que norteia o Direito Internacional dos Refugiados.

Embora atribuída ao Ministro de Estado da Justiça, a competência recursal não constitui ato político e nem possui conteúdo diplomático. Ela representa uma etapa de um processo decisório, que é pautado na execução de direitos subjetivos e na promoção do indivíduo solicitante de refúgio através de suas garantias processuais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACNUR. **Manual de procedimentos e critérios para determinar a condição de refugiado de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados**, ACNUR, 2004, disponível em <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3391.pdf?view=1>>, último acesso em 05/01/2013.
- ACNUR. **Nota de orientação sobre Extradição e Proteção Internacional de Refugiados**, ACNUR, 2008, disponível em <[http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2\[mode\]=1&tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2\[sort\]=author:0&tx\\_danpdocumentdirs\\_](http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2[mode]=1&tx_danpdocumentdirs_pi2[sort]=author:0&tx_danpdocumentdirs_)

pi2[download]=yes&ctx\_danpdocumentdirs\_pi2[downloadtyp]=stream&ctx\_danpdocumentdirs\_pi2[uid]=255&ctx\_danpdocumentdirs\_pi2[flick]=,107,114,109&ctx\_danpdocumentdirs\_pi2[folder]=110>, último acesso em 05/01/2013.

- ACNUR. **Recomendações do Comitê Executivo (EXCOM)**, disponíveis em <[http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2\[pointer\]=2&ctx\\_danpdocumentdirs\\_pi2\[sort\]=doctitle,sorting,uid](http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2[pointer]=2&ctx_danpdocumentdirs_pi2[sort]=doctitle,sorting,uid)>, último acesso em 05/01/2012.
- ACNUR. **A proteção dos refugiados e a migração mista: O Plano de Ação de 10 Pontos**, disponível em <[http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2\[pointer\]=0&ctx\\_danpdocumentdirs\\_pi2\[mode\]=1&ctx\\_danpdocumentdirs\\_pi2\[sort\]=doctitle,sorting,uid](http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2[pointer]=0&ctx_danpdocumentdirs_pi2[mode]=1&ctx_danpdocumentdirs_pi2[sort]=doctitle,sorting,uid)>, último acesso em 05/01/2012.
- ACNUR. **Global Trends 2013**, disponível em <[www.unhcr.org/5399a14f9.html](http://www.unhcr.org/5399a14f9.html)>, último acesso em 01/08/2014.
- APOLINÁRIO, Silvia Menicucci O. S. e JUBILUT, Liliana Lyra. **A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral**, disponível em <[http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/31/Documentos/A\\_popula%C3%A7%C3%A3o\\_refugiada\\_no\\_Brasil-final.pdf](http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/31/Documentos/A_popula%C3%A7%C3%A3o_refugiada_no_Brasil-final.pdf)>, último acesso em 05/01/2013.
- ALMEIDA, Guilherme Assis de. **Direitos Humanos e Não Violência**. São Paulo: Ed. Atlas, 2001, pp. 97-136.
- ALMEIDA, Paulo Sérgio de. Conselho Nacional de Imigração (CNIg): Políticas de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante ou Refugiado, *In Caderno de Debates* 4, Novembro de 2009, Brasília: ACNUR e IMDH, pp. 15-26.
- BARBOSA, Luciano Pestana e HORA, José Roberto Sagrado da. **A Polícia Federal e a Proteção Internacional dos Refugiados no Brasil**. Brasília: ACNUR, 2007, disponível em <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5267.pdf?view=1>>, último acesso em 05/01/2012.
- BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. O Refúgio e o CONARE. *In Refúgio, Migrações e Cidadania, Caderno de Debates* 1, Junho de 2006, Brasília: ACNUR e IMDH, pp. 33-52.
- BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira e LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. Uma apresentação aos 12 anos do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), *In Caderno de Debates* 4, Novembro de 2009, Brasília: ACNUR e IMDH, pp. 07-14.
- BINGHAM, John K. **Priorizando Necessidades: uma abordagem baseada em direitos para as Migrações Mistas**, *In Caderno de Debates* 5, Novembro de 2010, Brasília: ACNUR e IMDH, pp. 37-54.
- CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. Deslocados e a proteção dos migrantes na legislação internacional dos Direitos Humanos, *In Caderno de Debates* 3, Novembro de 2008, Brasília: ACNUR e IMDH, pp. 53-93.
- DEMANT, Eva. Avanços e Desafios da Proteção Internacional no Brasil, *In Caderno de Debates* 4, Novembro de 2009, Brasília: ACNUR e IMDH, pp. 27-38.
- FELLER, Erika. A Convenção para Refugiados, aos 60 anos: ainda adequada a seu propósito?, *In Caderno de Debates* 5, Dezembro de 2011, Brasília: ACNUR e IMDH, pp. 13-32.
- GODOY, Gabriel Gualano de. O Caso dos haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar. *In RAMOS, André de Carvalho; ALMEIDA, Guilherme Assis de; RODRIGUES, Gilberto (Org.). 60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. 1ª ed. São Paulo: CL-A Editora, pp. 45-68.
- GUTERRES, Antonio. A proteção das populações de atenção do ACNUR em ambientes urbano, *In Caderno de Debates* 5, Novembro de 2010, Brasília: ACNUR e IMDH, pp. 11-16.
- JUBILUT, Liliana Lyra, A judicialização do refúgio. *In RAMOS, André de Carvalho; ALMEIDA, Guilherme Assis de; RODRIGUES, Gilberto (Org.). 60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. 1ª ed. São Paulo: CL-A Editora, pp. 163-178.

- \_\_\_\_\_, Liliana Lyra, **O direito internacional dos Refugiados e sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007.
- \_\_\_\_\_, Liliana Lyra, **O Procedimento de Concessão de Refúgio no Brasil**, disponível em <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?Team={E01871B3-F640-417D-BC7E-2BA46B751275}>>, último acesso em 05/01/2013.
- \_\_\_\_\_, Liliana Lyra. A acolhida da população refugiada em São Paulo: a sociedade civil e a proteção dos refugiados *in* Rodrigues, Viviane Mozine; da Silva, César Augusto S. (org.) **Refugiados**, Vila Velha, 2005, p. 95-132.
- LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. CONARE: Balanço dos seus 14 anos de existência. In RAMOS, André de Carvalho; ALMEIDA, Guilherme Assis de; RODRIGUES, Gilberto (Org.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. 1ed. São Paulo: CL-A Editora, pp. 68-92.
- \_\_\_\_\_, Renato Zerbini Ribeiro. **O instituto do Refúgio no Brasil após a criação do Comitê Nacional para os Refugiados**. Disponível em <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?Team={E01871B3-F640-417D-BC7E-2BA46B751275}>>, último acesso em 05/01/2013.
- \_\_\_\_\_, Renato Zerbini Ribeiro. **O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil. Decisões comentadas do CONARE**. Brasília: CONARE e ACNUR Brasil, disponível em <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5780.pdf?view=1>>, último acesso 05/01/2013.
- \_\_\_\_\_, Renato Zerbini Ribeiro. **Memória anotada, comentada e jurisprudencial do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE**, disponível em <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5405.pdf?view=1>>, último acesso em 05/01/2013.
- MENEZES, Fabiano L. de. O panorama da proteção dos refugiados na América Latina. *In* RAMOS, André de Carvalho; ALMEIDA, Guilherme Assis de; RODRIGUES, Gilberto (Org.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. 1ª ed. São Paulo: CL-A Editora, pp. 93-110.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. SUPERINTENDÊNCIA DA POLÍCIA FEDERAL. **Refúgio. Lei nº 9.474/97. Procedimentos para o Processamento dos Pedidos de Refúgio no Âmbito da Polícia Federal**. Brasília, 2013.
- MURILLO, Juan Carlos. A proteção internacional dos refugiados na América Latina e o tratamento dos fluxos migratórios mistos, *In* **Caderno de Debates** 3, Novembro de 2008, Brasília: ACNUR e IMDH, pp. 25-32.
- RAMOS, André de Carvalho; Rodrigues, Gilberto e Almeida, Guilherme Assis de (orgs.). **60 anos de ACNUR. Perspectivas de futuro**, São Paulo: Editora CL-ACultural, 2011.
- \_\_\_\_\_, André de Carvalho. O princípio do *Non-Refoulement* no direito dos refugiados: do ingresso à extradição. **Revista dos Tribunais**, v. 892, p. 347-376, 2010.
- \_\_\_\_\_, André de Carvalho. Direitos dos Estrangeiros no Brasil: a Imigração, Direito de Ingresso e os Direitos dos Estrangeiros em Situação Irregular. *In* SARMENTO, Daniel, IKAWA, Daniela e PIOVESAN, Flávia. (Org.). **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 721-745.
- \_\_\_\_\_, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. *In* RAMOS, André de Carvalho; ALMEIDA, Guilherme Assis de; RODRIGUES, Gilberto (Org.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. 1ed. São Paulo: CL-A Editora, 2011, v. 1, p. 15-44
- RIZZO, Ricardo. Cuidado ao ouvir: refúgio e narrativa, *In* **Caderno de Debates** 5, Dezembro de 2011, Brasília: ACNUR e IMDH, pp. 99-116.





# BREVES COMENTÁRIOS ÀS RESOLUÇÕES NORMATIVAS DO CONARE

*Ricardo Burrattino Félix*

## INTRODUÇÃO

A Lei nº 9.474/97 é o resultado normativo das relações entre atores sociais envolvidos nas questões relativas ao refúgio no Brasil, os quais tiveram participações ativas na elaboração da lei<sup>1</sup>, a qual resultou do Programa Nacional de Direitos Humanos e foi elaborada em conjunto, por representantes do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e do governo brasileiro<sup>2</sup>. Ressalta-se o caráter tripartite da referida lei, a qual teve em sua criação a participação direta do governo, da Organização das Nações Unidas (ONU) por meio do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), e da sociedade civil, conforme disposto no Título III, art. 11 e seguintes.

Compete ao Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), em conformidade com os incisos IV e V, do artigo 12 da Lei nº 9.474/97, e dos incisos IV e V do Regimento Interno do CONARE, orientar e coordenar ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados, além de aprovar instruções normativas esclarecendo à execução da própria lei nacional de refúgio. Portanto, é através de resoluções normativas que o CONARE define a instrumentalização de procedimentos à proteção dos direitos dos solicitantes de refúgio e dos refugiados, assim como os seus deveres.

A primeira resolução entrou em vigor em 27 de outubro de 1998. Até o dia 31 de dezembro de 2015 já foram publicadas 22 resoluções normativas<sup>3</sup>. Este artigo tem por objetivo o estudo de todas as Resoluções Normativas do CONARE, analisando seus respectivos conteúdos, intenções e aplicabilidade, no sentido de promover a instrumentalização e a garantia dos direitos dos soli-

1 MILESE, Rosita. Atores e Ações por uma Lei de Refugiados no Brasil. In: BARRETO, Luiz Paulo Tele Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil. A Proteção Brasileira aos Refugiados e seus Impactos nas Américas**. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

2 JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

3 Todas as Resoluções Normativas do CONARE podem ser acessadas em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2012/Lei\\_947\\_97\\_e\\_Coletanea\\_de\\_Instrumentos\\_de\\_Protecao\\_Internacional\\_de\\_Refugiados\\_e\\_Apatridas.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2012/Lei_947_97_e_Coletanea_de_Instrumentos_de_Protecao_Internacional_de_Refugiados_e_Apatridas.pdf?view=1)>. Acessado em 20/12/2015.

citantes de refúgio e refugiados no Brasil, e também os seus deveres. Resoluções revogadas também serão descritas neste artigo para análise e reflexão da evolução dos direitos e deveres dos refugiados e dos solicitantes de refúgio no Brasil.

## 1. OS PROCEDIMENTOS ESSENCIAIS À SOLICITAÇÃO DE REFÚGIO. RESOLUÇÕES NORMATIVAS 1, 2, 6, 7, 9, 15, 18 E 22

A **Resolução Normativa nº 1**, de 27/10/98, revogada pela Resolução Normativa nº 18, de 06 de novembro de 2014, estabeleceu o primeiro modelo para o Termo de Declaração, o qual era preenchido pelo departamento da Polícia Federal por ocasião da solicitação inicial de refúgio, com o objetivo de implementar o direito do solicitante de refúgio, oficializando o pedido. Atualmente, a solicitação de refúgio, feita no departamento da Polícia Federal, inicia-se com a entrega de um novo termo de Solicitação de Refúgio, estabelecido pela Resolução Normativa nº 22, devidamente preenchido pelos solicitantes de refúgio.

No procedimento de análise da solicitação de refúgio, muitas vezes a única prova produzida pelo solicitante é por meio de seus depoimentos, nos quais será analisado onexo de causalidade entre o temor subjetivo do solicitante e a situação objetiva do país de origem. Portanto, a oitiva do solicitante de refúgio configura importante meio de prova que complementa os dados escritos pelo solicitante de refúgio no Termo de Solicitação de Refúgio.

O procedimento para determinação do *status* de refugiado no Brasil é baseado na proteção internacional da pessoa humana, e por isso, permite a identificação de algumas questões de especial importância ao respeito dos direitos humanos da população refugiada, como o direito do estrangeiro de ser assistido por intérprete durante o processo de determinação do *status* de refugiado<sup>4</sup>, serve também, tanto a oitiva como o Termo de Solicitação de Refúgio, para identificação de vulnerabilidades e necessidades especiais a serem garantidas ao solicitante de refúgio.

A **Resolução Normativa nº 2**, de 27/10/98 adotou o modelo de questionário para a solicitação de refúgio, resolução revogada pela de Resolução Normativa nº 18, posteriormente revogada pela Resolução Normativa nº 22, de 22 de outubro de 2015.

4 JUBILUT, L. L.; APOLINARIO, Silvia Menicucci de O. S. **A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral**. *Universitas*. Relações Internacionais. v. 6, nº 2, 2008.

A **Resolução Normativa nº 22**, de 22/10/15, adota uma nova forma ao Formulário de Solicitação de Refúgio, e também cria o Formulário de Interposição de Recurso aos pedidos indeferidos pelo CONARE. O atual formulário<sup>5</sup>, constante do anexo da mesma resolução contém 26 páginas, sendo dividido em duas partes: 1. Orientações Gerais, que tem por objetivo facilitar a compreensão do procedimento; 2. O Formulário de Solicitação de Refúgio, a ser preenchido pelo solicitante de refúgio; e contém dois anexos: anexo I sobre definições de refugiado e de tortura<sup>6</sup>; anexo II, informações sobre contatos úteis<sup>7</sup> aos solicitantes de refúgio.

O questionário está disponível em quatro idiomas, português, inglês, francês e espanhol. Nele devem ser preenchidos, de maneira detalhada, os dados pessoais do solicitante de refúgio, seus contatos (endereço, telefone e email), nível de instrução, experiências profissionais, informações sobre a prestação de serviço militar em seu país de origem, se já cometeu infrações penais, detalhes da viagem de sua chegada ao Brasil, informações a respeito de seus familiares que o acompanham no Brasil ou que ficaram em seu país de origem, se já gozou de proteção internacional, as motivações da solicitação de refúgio, documentos apresentados ao procedimento, informações sobre os motivos da fuga do país de origem e quaisquer outras informações adicionais.

O formulário deve ser entregue em qualquer unidade da Polícia Federal devidamente preenchido. Com a alteração, o formulário passou a ser mais detalhado e longo, exigindo do solicitante de refúgio maior compreensão e melhor capacidade em se expressar de maneira escrita<sup>8</sup>.

5 Segundo o anexo I da Resolução Normativa nº 22, o Formulário de Solicitação de Refúgio está disponível no site <<http://www.justica.gov.br/seusdireitos/estrangeiros/refugio>>, nas Unidades Descentralizadas da Polícia Federal e também nas organizações da sociedade civil parceiras do CONARE.

6 O anexo traz as definições da Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados, da Lei nº 9.474/1997, da Declaração de Cartagena de 1984 (Definição ampliada), Declaração do Brasil de 2014: a qual incorpora a Declaração de Cartagena e considera também como refugiadas as pessoas que fugiram de seus países, entre outros fatores, por conta da atuação do crime organizado transnacional e também, definição de tortura conforme a Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes de 1984.

7 Estão contidos contatos da Polícia Federal, da Defensoria Pública da União e de organizações da Sociedade Civil que atendem refugiados e solicitantes de refúgio no Brasil.

8 Logo após a vigência da Resolução 22 e da utilização do novo e extenso Formulário de Solicitação de Refúgio, em pesquisa realizada no Centro de Referência da Caritas Arquidiocesana de São Paulo, foi constatado o atendimento de diversos estrangeiros que não conseguiram solicitar refúgio ao se dirigirem a uma unidade da Polícia Federal, pois a eles não foram disponibilizados, no momento do atendimento na Polícia Federal, os formulários, sob a alegação de alto custo de impressão devido ao número de páginas do formulário. Os nomes dos estrangeiros não são divulgados para garantir o sigilo de dados e informações, pertinente ao tratamento oferecido aos solicitantes de refúgio.

A **Resolução Normativa nº 6**, de 26/05/1999, revogada pela Resolução Normativa nº 18, dispõe sobre a concessão de protocolo provisório ao solicitante de refúgio, tendo sido alterada pela **Resolução Normativa nº 15**, de 27/07/2012.

A Resolução Normativa nº 18 com o objetivo de implementar o disposto no artigo 21, parágrafos 1º e 2º, resolve, em seu art. 2º, que o Departamento de Polícia Federal emitirá, em favor do solicitante de refúgio e de seu grupo familiar que estiver em território nacional, protocolo de seu pedido, documento este que contém, conforme o anexo II desta resolução, nome, filiação, sexo, nacionalidade, assinatura e foto do solicitante, número de protocolo e a validade do documento. Conforme o parágrafo 2º do art. 2º, o protocolo é prova suficiente da condição de solicitação de refúgio e serve como identificação do seu titular, conferindo-lhe os direitos assegurados na Lei 9.474/97 e os previstos no Constituição Federal, nas convenções internacionais sobre refúgio, assim como os mesmos direitos inerentes aos estrangeiros em situação regular no Brasil, até o trânsito em julgado do procedimento administrativo de solicitação de refúgio, ou seja, deferimento ou indeferimento do pedido pelo CONARE, e se houver, deferimento ou indeferimento de recurso dirigido ao Ministro de Justiça quando do indeferimento do CONARE. Ainda, o parágrafo 3º garante aos solicitantes de refúgio, direito de obter o CPF e a Carteira de Trabalho e Previdência Social.

O protocolo tem validade de um ano, conforme disposto no parágrafo 5º, do artigo 2º da Resolução nº 18, prorrogável por igual período de forma sucessiva, até a decisão final do procedimento administrativo. Terminado o prazo de validade, o solicitante deve renovar o protocolo provisório no Departamento de Policial Federal.

Uma questão pertinente ao protocolo diz respeito à dificuldade encontrada pelos solicitantes de refúgio ao exercer seus direitos. Referido documento não é amplamente aceito na sociedade brasileira devido ao desconhecimento de sua vigência e validade, assim como ao desconhecimento da própria Lei 9.474/97. Por ser um pequeno pedaço de papel com dados dos solicitantes de refúgio, foto e carimbo da Polícia Federal, este importante documento não se parece, em nada, com os formatos dos documentos emitidos e aceitos no Brasil, por isso, muitas vezes alguns direitos lhes são dificultados, como por exemplo, abertura de conta corrente em instituição bancária. Exige-se, quase sempre, a apresentação do Registro Nacional de Estrangeiros (RNE), cuja numeração difere e muito do extenso número dos protocolos (números dos procedimentos instaurados no CONARE) emitidos pela Polícia Federal aos solicitantes de refúgio, e muitas vezes, por problemas sistêmicos das instituições, direitos

não são conferidos aos solicitantes de refúgio, dificultando a integração dessa população à sociedade brasileira.

**A Resolução Normativa nº 9**, de 06/08/2002, revogada pela Resolução nº 18, estabelecia o local para preenchimento do questionário de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado nas circunscrições onde não houvesse sede da Caritas Arquidiocesana, organização que até as recentes resoluções tinha o encargo de auxiliar e recepcionar solicitantes de refúgio, conferindo expedientes anteriores às unidades da Polícia Federal. A Resolução nº 18, complementada pela Resolução nº 22 determina o início do procedimento de solicitação de refúgio em qualquer unidade da Polícia Federal, e não mais em sede de organizações da sociedade civil, parcerias do CONARE.

A Caritas Arquidiocesana é uma das organizações, que junto com o IMDH (Instituto de Migrações e Direitos Humanos), representa a sociedade civil no CONARE<sup>9</sup>. Trata-se de uma entidade de promoção e atuação social que trabalha na defesa dos direitos humanos, da segurança alimentar e do desenvolvimento sustentável e solidário<sup>10</sup>. Atua no auxílio aos excluídos e excluídas, em defesa da vida e na participação da construção solidária de uma sociedade justa, igualitária e plural<sup>11</sup>. Fundada no Brasil em 12 de novembro de 1956, a Caritas Brasileira faz parte da Rede *Caritas Internationalis*, presente em 165 países e territórios. Reconhecida como entidade de utilidade pública federal, ela também é um organismo da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)<sup>12</sup>.

A Caritas auxilia refugiados e solicitantes de refúgio em dois centros de referência, nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, além de atuar em parcerias com outras entidades da sociedade civil.

O envolvimento da Caritas ao acolhimento aos refugiados remonta ao mês de abril de 1976, conforme relata Dom Eugênio de Araujo Salles<sup>13</sup>, data em que bateram à porta da Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro três jovens chilenos, os quais traziam em mãos uma carta da Arquidiocese de Santiago, se declarando perseguidos pelo governo ditatorial chileno. Pretendiam os jovens ficar no Brasil escondidos até que conseguissem um país para obter refúgio. O refúgio no Brasil não era possível, pois o governo brasileiro, sob o comando

9 A estrutura do CONARE é definida na Lei 9.474/97 em seu artigo 14.

10 Caritas BRASILEIRA. **Quem Somos**. 2012. Disponível em: <<http://caritas.org.br/novo/sobre/>>. Acessado em 20/12/2015.

11 *Ibidem*.

12 *Ibidem*.

13 O cardeal Dom Eugenio de Araujo Sales é arcebispo emérito do Rio de Janeiro.

de uma ditadura militar, sequer reconhecia a presença do oficial do ACNUR, inexistindo qualquer legislação nacional à proteção aos refugiados<sup>14</sup>.

Eram seres humanos que necessitavam de acolhimento e proteção, e assim, mesmo sem apoio do governo, os três jovens foram auxiliados. Conta ainda D. Eugenio Salles que se sentiu obrigado a informar as autoridades brasileiras, com isso, o cardeal contactou o então ministro do exército, general Sylvio Frota, dizendo: “Se você receber comunicação de que comunistas estão abrigados no Palácio São Joaquim, de que estou protegendo comunistas, saiba que é verdade, eu sou o responsável”<sup>15</sup>. Relata ainda, que a notícia se espalhou, e de três jovens que em abril de 1976 solicitaram proteção, até o ano 1982, quase cinco mil pessoas foram protegidas e auxiliadas a deixarem o continente em busca de refúgio em outros países<sup>16</sup>.

A **Resolução Normativa nº 7**, de 06/08/2002, revogada pelas Resoluções nº 11 e nº 18, objetivou regular o prazo dos procedimentos previstos no Título II da Lei 9.474/97 que dispõe sobre o procedimento de refúgio.

A **Resolução Normativa nº 18**, de 30/04/2013, estabeleceu novos critérios ao procedimento de refúgio, reformulando grande parte dos procedimentos até então adotados, revogando nove resoluções anteriores.

## **2. RESOLUÇÕES NORMATIVAS PERTINENTES AOS REFUGIADOS RECONHECIDOS PELO CONARE. REUNIÃO FAMILIAR, PEDIDO DE VIAGEM E PERMANÊNCIA DEFINITIVA. RESOLUÇÕES NORMATIVAS 3, 4, 5, 10, 12, 16, 18, 19 E 21**

A **Resolução Normativa nº 3**, de 01/12/1998, revogada pela Resolução Normativa nº 18, estabeleceu o termo de responsabilidade que deverá ser assinado pelo refugiado quando de seu reconhecimento, no Departamento de Polícia Federal. Atualmente, a Resolução Normativa nº 18 estabelece àqueles que têm o pedido de refúgio reconhecido pelo CONARE, o modelo de Termo de Responsabilidade, o qual precede ao registro da condição de refugiado na Polícia Federal.

14 SALES, Dom Eugênio e ARNS, Dom Paulo Evaristo. A história não contada do refúgio no Brasil antes da Lei nº 9.474/97. In: BARRETO, Luiz Paulo Tele Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil. A Proteção Brasileira aos Refugiados e seus Impactos nas Américas**. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

15 *Idem*. p. 64.

16 *Idem*.

O Termo de Responsabilidade é requisito ao registro do refugiado, que reconhece sua condição e compromete-se ao cumprimento dos diplomas legais que disciplinam os direitos e deveres do refugiado, além de se comprometer ao respeito dos direitos e deveres constantes da legislação nacional e o compromisso de colaborar com as autoridades brasileiras. Por fim, o refugiado reconhece que o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública e a saída do território nacional sem prévia autorização do governo brasileiro, implicarão na perda da condição de refugiado<sup>17</sup>.

A **Resolução Normativa nº 4**, de 01/12/1998, revogada pela Resolução Normativa nº 16, objetivou implantar o disposto no artigo 2º da Lei 9.474/97 quanto à extensão da condição de refugiado aos seus familiares. A Constituição Federal no artigo 226 estabelece a família como a base da sociedade, a qual tem especial proteção.

Atualmente, a **Resolução Normativa nº 16**, de 20/09/2013 estabelece procedimentos e o Termo de Solicitação para pedidos de reunião familiar, alterando a Resolução Normativa nº 4.

Conforme a Resolução Normativa nº 16, a reunião familiar fica estendida ao cônjuge e ao companheiro, ampliando o conceito de matrimônio e suas diferentes regras de constituição, sejam por questões religiosas, civis, culturais, e até mesmo de gênero. Além disso, estende aos demais integrantes do grupo familiar que dependam economicamente do refugiado, ampliando o grupo familiar, o qual era limitado pela Resolução Normativa nº 4. O direito à reunião familiar, conforme a Resolução Normativa nº 4, poderia ser estendido apenas ao cônjuge, ascendentes, descendentes, irmãos, netos, bisnetos ou sobrinhos, se órfãos, solteiros e menores de 21 anos.

A alteração é de suma importância, haja vista que o núcleo familiar é mais amplo do que apenas ascendentes, descendentes e cônjuges. Quantas famílias são constituídas pelos tios e primos, que formam laços mais estreitos do que os laços afetivos e sociais entre cônjuges, pais e filhos? Quantos são os familiares dos refugiados que estiveram e ainda estão envolvidos na perseguição que ensejou a fuga em busca de proteção internacional? Quantos outros são os primos ou tios que deram causa à perseguição e a fuga do refugiado ao Brasil? São inúmeras culturas que unem laços afetivos e vínculos familiares distintos à cultura brasileira, o que exige desta lei adaptação às distintas realidades culturais, civis e religiosas.

---

<sup>17</sup> Ver artigo 39, III e IV da Lei 9.474/97.



Vale destacar que o § 2º do artigo 1º da Resolução Normativa nº 16 concede ao CONARE a possibilidade de considerar aspectos sociais, culturais e afetivos para estabelecer padrões de reunião familiar, enquanto que o artigo 2º permite ao CONARE apreciar situações não previstas nesta resolução, ampliando assim a possibilidade de proteção à diversidade, inerente aos Direitos Humanos. Ainda, conforme disposto no parágrafo único.

Outra importante alteração trazida pela Resolução Normativa nº 16, refere-se à obtenção de visto para reunião familiar. Conforme o § 1º do artigo 1º, o CONARE poderá solicitar ao Ministério das Relações Exteriores que seja concedido visto apropriado aos interessados, a fim de possibilitar a viagem do familiar do refugiado ao Brasil.

Conforme o professor Eduardo Bittar: “a família é formadora da personalidade e da sociedade, um núcleo em integração dialética com a vida social”<sup>18</sup>. A formação individual de cada cidadão inicia-se no núcleo familiar, onde não apenas o sustento orgânico é oferecido para o desenvolvimento físico, mas, sobretudo, a oferta de afeto, apoio e exemplo serve para a formação cognitiva, ao caráter, à capacidade de sociabilidade e à construção das condições essenciais ao desenvolvimento das potencialidades humanas, culminando na construção da própria sociedade.

A Resolução Normativa nº 16 estabelece o Termo de Solicitação de Reunião Familiar. A reunião familiar deve ser feita pelo refugiado, em território brasileiro, cujo pedido é apreciado pelo CONARE. A família deve ser especialmente protegida, cuja proteção não tem exceção ou qualquer discriminação ao refugiado.

O refugiado, por ser alguém que por temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social, opiniões políticas ou por grave e generalizada violação de direitos humanos, foge de seu país para proteger sua vida. Com isso, geralmente é rompida, de maneira abrupta, sua estrutura de vida, seja social ou familiar. A fuga, na grande maioria das vezes, não é planejada, sendo necessário o difícil destino de deixar amigos e parentes em busca de proteção em outro país. Destarte, muitos familiares de refugiados que ainda vivem em seus países têm a vida em risco, tendo a real necessidade de fuga e de proteção em país estrangeiro.

Evidente que a necessidade de proteção deve ser estendida aos familiares do refugiado, não apenas pela importância que tem o núcleo familiar, mas em

---

18 BITTAR, Eduardo C. B. *Democracia, Justiça e Direitos Humanos*. São Paulo. Saraiva, 2011. p. 81.

especial, para a proteção à vida e à integridade daqueles que sofrem perseguições e têm a vida em risco. Como o refúgio nunca foi uma viagem planejada, ou um objetivo de vida em terras estrangeiras, a condição de vulnerabilidade existe, em diferentes graus, com todos os refugiados.

Na sociedade brasileira, o refugiado luta para inserir-se no mercado de trabalho a garantir o seu sustento. Casos emblemáticos de reunião familiar demonstram o quão importante é aos refugiados reunirem-se com seus familiares, o que facilita a reconstrução de suas vidas na sociedade brasileira, além disso, não há emoção maior aos que trabalham com Direito Internacional dos Refugiados da experiência de presenciar a alegria e o alívio dos refugiados que reencontram, no Brasil, seus familiares.

A **Resolução Normativa nº 5**, de 11/03/1999 e a **Resolução Normativa nº 12**, de 29/04/2005, ambas revogadas pela Resolução Normativa nº 18, tratam da autorização de viagem de refugiado ao exterior.

O refugiado por ser protegido pelo governo brasileiro diante da impossibilidade de proteção de seu país de origem tem o direito de sair do Brasil, contudo, a viagem deve ser feita sob a autorização do CONARE.

O refugiado deverá com antecedência de pelo menos 60 dias da viagem, salvo em casos de urgência, solicitar ao CONARE autorização de viagem, mediante pedido formal, contendo o período, o destino e os motivos da viagem, além de sua assinatura e contatos no país de destino. O refugiado tem o direito à emissão de passaporte brasileiro para estrangeiro, conforme disposto no artigo 55, inciso I, alínea c, da Lei 6.815/80. O pedido de autorização é necessário haja vista que, nos termos do artigo 39, inciso IV, da Lei 9.474/97, a saída do refugiado sem prévia autorização implica na perda da condição de refugiado.

Diversos são os motivos de viagem, como por exemplo, a visita de familiares, férias, cursos e serviços a serem realizados no exterior, tratamentos médicos, dentre outros. Importante mencionar que devido às questões persecutórias, os refugiados não devem retornar ao país de origem. Muitos são os refugiados que viajam a países seguros e próximos aos seus para reencontrar familiares.

A **Resolução Normativa nº 10**, de 10/09/2003 dispõe sobre a situação dos refugiados detentores de permanência definitiva. Conforme Resolução Normativa nº 6/1997 do Conselho Nacional de Imigração<sup>19</sup>, alterada pela

19 Resolução Normativa nº 6/1997 do Conselho Nacional de Imigração disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A2E7311D1012F2C60997101FE/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20N%C2%BA%2006%20-%20ALTERADA.pdf>>. Acessado em 20/12/2015.

Resolução Normativa nº 91/2010 do Conselho Nacional de Imigração<sup>20</sup>, o refugiado reconhecido pelo governo brasileiro que viver no Brasil por mais de quatro anos nesta condição, tem o direito de solicitar a permanência no país, desde que comprove ao menos um dos requisitos da já referida Resolução Normativa nº 6/1997 do Conselho Nacional de Imigração, que são: ser profissional qualificado e contratado por instituição instalada no país; ser profissional com capacitação reconhecida por órgão da área pertinente; estar estabelecido com negócio resultante de investimento de capital próprio<sup>21</sup>. Importante destacar que a Resolução Normativa 91/2010 do Conselho Nacional de Imigração reduziu de seis para quatro anos o tempo mínimo de residência como refugiado no Brasil para solicitação de permanência.

A concessão de permanência definitiva ao refugiado, à luz desta resolução do CONARE, não acarreta a cessão ou perda da condição de refugiado e a proteção que este *status* confere. Ainda, de acordo com esta resolução, serão emitidos passaportes brasileiros aos refugiados registrados como permanentes que pretendam viajar ao exterior.

Dispõe o artigo 3º desta resolução que a declaração de cessação ou perda da condição de refugiado não implica, de maneira automática, o cancelamento da permanência definitiva, assim como o cancelamento da permanência definitiva não acarreta a cessação ou perda da condição de refugiado. Ainda, conforme o artigo 5º o órgão competente do Ministério da Justiça comunicará a perda da permanência ao CONARE que decidirá sobre a manutenção da condição de refugiado do estrangeiro.

A **Resolução Normativa nº 21**, de 21/09/2015, amplia para cinco anos a validade da cédula de identidade de estrangeiro da condição de refugiado, o RNE. Findo o período de cinco anos disposto nesta resolução, deve o refugiado apresentar-se pessoalmente a uma unidade da Polícia Federal mais próxima de sua residência e solicitar a renovação.

A **Resolução Normativa nº 19**, de 06/11/2014, dispõe sobre o Projeto de Migração Regional e Inserção Sócio Econômica de Refugiados. Projeto coorde-

---

20 Resolução Normativa 91/2010 do Conselho Nacional de Imigração disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D2E7318C8012F3118F51625F4/RN%2091%20-%20altera%20a%20RN%2006%20-%20%20perman%C3%Aancia%20refugiados.pdf>>. Acessado em 20/12/2015.

21 Os requisitos mínimos assim como a documentação necessária ao pedido de permanência definitiva ao refugiado podem ser encontrados no seguinte site: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={A1BC41DE-C501-4FD4-8651-4891730652C3}&BrowserType=IE&LangID=pt-br&params=itemID%3D%7B1B887A88-73C2-438F-9EEA-E6C096DF6B4A%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>> Acessado em 20/12/2015.

nado conjuntamente pelo governo brasileiro e o ACNUR, sendo o CONARE o órgão do governo encarregado de coordenar com outras instâncias públicas os assuntos relacionados à proteção e integração dos refugiados. O projeto é destinado aos refugiados reconhecidos pelos Estados, ou sob o mandato do ACNUR, nacionais dos países membros do Acordo de Residência para Nacionais do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, Bolívia e Chile<sup>22</sup>.

### 3. DO INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO. RESOLUÇÕES NORMATIVAS 8, 11, 18 E 22

A **Resolução Normativa nº 8**, de 06/08/2002 e a **Resolução Normativa nº 11**, de 29/04/2005, esta revogada pela Resolução nº 18 dispõem sobre a notificação de indeferimento do pedido de reconhecimento da condição de refugiado.

Todo solicitante deve ser notificado da decisão que indefere sua solicitação de refúgio para interpor recurso, conforme disposto no artigo 29 da Lei 9.474/97, ao Ministro da Justiça, se assim quiser, no prazo de quinze dias. A notificação deve ser fundamentada, para viabilizar a ampla defesa do solicitante de refúgio, pois a falta de fundamentação não permite que o solicitante, quando tenha sua solicitação indeferida, interponha recurso apropriado ao Ministro da Justiça, ou ao judiciário<sup>23</sup>. A Resolução Normativa nº 22 estabelece, em seu anexo II, o modelo de interposição de recurso.

### 4. REASSENTAMENTO. RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 14

A **Resolução Normativa nº 14**, de 27/12/2011 dispõe sobre o Programa de Reassentamento Brasileiro. O reassentamento é uma das soluções duradouras que permite assegurar o bem-estar dos refugiados, no sentido de que suas vidas sejam reconstruídas com paz e dignidade. Alguns refugiados, impossibilitados de regressar aos seus países por temor de perseguição e gozando da proteção em outro país, se deparam no país de asilo com situações perigosas ou encontram certas necessidades que não podem ser resolvidas.

Devido a problemas de segurança, integração local ou falta de proteção legal e física, o ACNUR ajuda a reassentar refugiados em um terceiro país.

22 Acordo promulgado pelo DECRETO nº 6.975, DE 7 DE OUTUBRO DE 2009.

23 JUBILUT, L. L.; APOLINARIO, Silvia Menicucci de O. S.. **A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral**. *Universitas. Relações Internacionais*. v. 6, nº 2, 2008.

Nestes casos o ACNUR procura ajuda de terceiros países que estejam dispostos a receber estes refugiados<sup>24</sup>.

A Resolução Normativa nº 14 de 27/12/2011 está dividida em quatro capítulos. No capítulo I, em suas duas seções, estão contidas as disposições gerais do Programa de Reassentamento Brasileiro, estabelecendo normas sobre o programa.

A estrutura do programa é tripartite, ou seja, com a participação do Governo do Brasil, do ACNUR, e das organizações da sociedade civil, sendo o CONARE o órgão a coordenar, com outras instâncias públicas, os assuntos relacionados à proteção e integração dos refugiados. Compete ao CONARE decidir sobre a solicitação de reassentamentos; emitir documentos de reconhecimento da condição de refúgio; acompanhar e apoiar a execução dos projetos de integração local dos refugiados reassentados; orientar e coordenar ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados; informar ao refugiado sobre seu processo e outros procedimentos como autorização de viagem ou solicitação de reunião familiar; prestar esclarecimentos sobre a legislação interna de refúgio e de estrangeiros.

Quanto ao ACNUR, compete formular e apresentar ao CONARE a solicitação de reassentamento; instruir as solicitações e auxiliar nos trâmites de seleção de candidatos ao reassentamento no Brasil; contribuir financeiramente com o projeto de reintegração local dos refugiados reassentados; coordenar e monitorar a execução dos projetos de integração local dos refugiados reassentados por parte das organizações da sociedade civil implementadoras do programa; e ainda, assegurar o deslocamento dos refugiados ao Brasil.

Às organizações da sociedade civil cabem executar os acordos firmados com as entidades financiadoras, objetivando a integração local dos refugiados reassentados; identificar localidades de acolhida e verificar suas respectivas condições; prepara a infraestrutura básica de acolhida e subsistência dos refugiados reassentados; engajar-se e estimular a criação de redes de parceiros para a cooperação voluntária ao programa; promover ações de integração social, cultural, cidadania e de incentivo à autonomia do indivíduo ou núcleo familiar reassentado; orientar, acompanhar e manter contato com os indivíduos e as famílias reassentadas, objetivando a promoção da autonomia social e financeira; manter o Governo Brasileiro e o ACNUR informados sobre o desenvolvimento dos trabalhos e o andamento das ações de integração local.

---

24 ACNUR. **Reassentamento**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/a-quem-ajudamos/solucoes-duradouras/reassentamento/>>. Acessado em 20/12/2015.

No capítulo II estão dispostos os procedimentos sobre a seleção dos reassentados, a qual ocorre mediante apresentação de formulário específico (Formulário de Registro para o Reassentamento do ACNUR). A seleção dos candidatos também inclui a entrevista pessoal, feita pelo CONARE e pelo ACNUR, e, preferencialmente, por membro da sociedade civil implementadora do Programa. O indeferimento da solicitação de reassentamento pode ser objeto de revisão, mediante requerimento do ACNUR, baseado em informações complementares, submetido ao CONARE. Os candidatos cujas solicitações tenham sido deferidas pelo CONARE terão acesso ao território brasileiro na condição de refugiados, conforme a Lei 9.474/97.

O capítulo III dispõe sobre a documentação do refugiado acolhido pelo Programa de Reassentamento, os quais, uma vez em território brasileiro, têm direito a obter cédula de identidade comprobatória de sua condição de refugiado, carteira de trabalho e qualquer outro documento passível de emissão para estrangeiros. Dispõe ainda, sobre os direitos e deveres dos refugiados reassentados conforme as leis brasileiras, em especial sobre pedido de permanência definitiva, naturalização, reunião familiar, acesso ao sistema público de educação em condições de igualdades com os nacionais, acesso ao sistema público de saúde, facilitação de reconhecimento de certificados e diplomas, acesso aos serviços sociais públicos, e sobre a repatriação voluntária.

Por fim, o capítulo IV traz as disposições finais da resolução, determinando que os casos omissos e as dúvidas a respeito do Programa de Reassentamento Brasileiro serão solucionados pelo presidente do CONARE.

## **5. SITUAÇÕES ESPECIAIS. ENCAMINHAMENTO AO CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. RESOLUÇÕES NORMATIVAS Nº 13 E 18**

A **Resolução Normativa nº 13**, de 23/03/07, revogada pela Resolução Normativa nº 18, dispunha sobre o encaminhamento, a critério do CONARE, ao Conselho Nacional de Imigração, de casos passíveis de apreciação como situações especiais, nos termos da Resolução Recomendada CNIg nº 08, de 19 de dezembro de 2006<sup>25</sup>.

Conforme dispõe o art. 12 da Resolução Normativa nº 18, aos casos em que o pedido de refúgio não atenda aos requisitos de elegibilidade previstos

<sup>25</sup> Resolução Recomendada CNIg nº 08, de 19 de dezembro de 2006. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/legislacao/resolucao-recomendada-n-08-de-19-12-2006.htm>>. Acessado em 20/12/2015.

na Lei 9.474/97, após o entendimento do CONARE, em plenária, de que a permanência do estrangeiro no país possa ser concedida por questões humanitárias, o pedido de refúgio será suspenso e o caso remetido ao CNIg para apreciação, nos termos da Resolução Normativa CNIg nº 27/98<sup>26</sup>, que dispõe sobre situações especiais e casos omissos. Em caso de concessão da permanência pelo CNIg, o COANRE determinará o arquivamento da solicitação de refúgio.

De acordo com a Resolução Normativa CNIg nº 27/98, são considerados casos especiais aqueles que, embora não estejam expressamente definidas nas Resoluções do Conselho Nacional de Imigração, possuam elementos que permitam considerá-las satisfatórias para obtenção do visto ou permanência, geralmente por questões humanitárias, diante da vulnerabilidade da pessoa. Ainda dispõe a resolução do CNIg, que serão considerados casos omissos as hipóteses não previstas em Resoluções do próprio órgão.

## 6. CONCESSÃO DE VISTO ESPECIAL ÀS PESSOAS AFETADAS PELO CONFLITO NA SÍRIA. RESOLUÇÕES NORMATIVAS 17 E 20

A **Resolução Normativa nº 17**, de 20/09/2013 dispõe sobre a concessão de visto apropriado<sup>27</sup>, em conformidade com a lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, e do decreto 86.715, de 10 de dezembro de 1981, a indivíduos forçosamente deslocados por conta do conflito armado na República Árabe Síria.

Em março de 2011 os sírios, motivados pela Primavera Árabe iniciada no mesmo ano no Egito e na Tunísia, tomaram as ruas em protestos contra o regime de Bashar al-Assad, exigindo uma reforma democrática ao país. O governo reagiu com medidas extremas, o que desencadeou em um conflito que se estende e se intensifica até os dias atuais. Conflitos entre o governo sírio e grupos armados que começaram em 2011 em certas regiões do país, gradualmente foram intensificados. Indústrias e bairros inteiros foram destruídos, deixando milhares de pessoas dependentes de ajuda humanitária<sup>28</sup>.

A permanência na Síria está insustentável, por isso, desde a Resolução Normativa nº 17 de 2013, é crescente no Brasil o número de sírios que che-

26 Resolução Normativa CNIg nº 27/98. Disponível em: <[http://portal.mte.gov.br/trab\\_estrang/resolucao-normativa-n-27-de-25-11-1998.htm](http://portal.mte.gov.br/trab_estrang/resolucao-normativa-n-27-de-25-11-1998.htm)>. Acessado em 20/12/2015.

27 Conforme o art. 4º da Lei 6.815/80: ao estrangeiro que pretenda entrar no território nacional poderá ser concedido visto de trânsito; de turista; temporário; permanente; de cortesia; oficial; e diplomático. Atualmente chegam aos centros de acolhida para refugiados sírios portando passaporte e visto de turismo.

28 International Committee of the Red Cross. **Annual Report 2012**. Disponível em <<http://www.icrc.org/por/assets/files/annual-report/icrc-annual-report-2012.pdf>>. Acessado em 20/12/2015.

gam ao país, principalmente vindos do Líbano. Antes da Resolução Normativa nº 17, poucos sírios conseguiam, a muito custo, cumprir com as exigências das embaixadas brasileiras para concessão de visto de turismo, como apresentação de comprovante de emprego, extrato bancário dos últimos seis meses e carta convite. Em razão dessas muitas exigências, muitos sírios tinham impossibilitado o direito de solicitar refúgio e buscar por proteção diante da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos enfrentada na Síria.

Os sírios exigem tratamento específico para proteção de suas vidas, por isso, a Resolução Normativa nº 17, considerando a crise humanitária de grandes proporções resultantes do conflito na Síria, considerando o número de refugiados gerados pelo conflito e a crescente busca por refúgio no território brasileiro, e considerando, sobretudo, as dificuldades registradas pelos sírios em conseguirem se deslocar ao território brasileiro para assim solicitar o reconhecimento da condição de refugiado e ter sua vida e seus direitos protegidos, excepcionalmente, permite a concessão de visto apropriado, conforme a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, e do Decreto 86.715, de 10 de dezembro de 1981, aos indivíduos afetados pelo conflito na Síria. Destarte, o parágrafo único, do artigo primeiro da Resolução não restringe a concessão de vistos apenas aos nacionais da Síria, mas também a outras nacionalidades eventualmente afetadas pelo conflito e que se encontram na região.

Conforme o disposto no art. 3º, a Resolução Normativa vigora somente por dois anos, esgotando sua vigência em 2015, dessa maneira, a **Resolução Normativa nº 20**, de 20 de setembro de 2015, contemporânea ao momento de profunda sensibilização global sobre o sofrimento de sírios que tentavam chegar à Europa, em especial depois da divulgação da foto de uma criança morta em uma praia da Turquia, estendeu para mais dois anos a o período de vigência da Resolução Normativa nº 17, mantendo assim o compromisso com o ser humano e o caráter humanitário da lei brasileira em proteção aos afetados pelos conflitos na Síria, adequando a lei às necessidades atuais.

## CONCLUSÃO

Conforme dispõe o inciso V do artigo 12 da Lei 9.474/97, compete ao CONARE aprovar instruções normativas que esclareçam a aplicação da lei, permitindo conduzir o tema dos refugiados no Brasil, tendo assim o CONARE legitimidade normativa aos casos omissos ou às situações especiais. Além disso, cabe ao CONARE, por meio de sua composição tripartite entre governo, ACNUR e sociedade civil, disciplinar os procedimentos à recepção, proteção



e integração dos solicitantes de refúgio e dos refugiados no país, promovendo o bem-estar à reconstrução de suas vidas.

Este artigo propôs alguns comentários sobre todas as Resoluções Normativas do CONARE já publicadas, revogadas e atualmente em vigor, as quais regulam os instrumentos legais à proteção dos refugiados e dos solicitantes de refúgio no Brasil.

O acolhimento e inserção dos solicitantes de refúgio e dos refugiados no Brasil são desafios atuais enfrentados tanto pelo governo brasileiro e o ACNUR, como pela sociedade civil, desafios estes que exigem diálogo e cooperação em busca da evolução e aperfeiçoamento do atual sistema de proteção. Evidencia-se o aumento do número de pessoas que buscam o Brasil como país de refúgio, exigindo assim, ainda mais esforços da sociedade brasileira, que tem, por meio do CONARE, o órgão competente para regular a instrumentalização do sistema de proteção, adequando a legislação brasileira às atuais necessidades, ampliando e fortalecendo o espírito da proteção do Direito Internacional dos Refugiados.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BITTAR, Eduardo C. B. **Democracia, Justiça e Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- JUBILUT, L. L.; APOLINARIO, Silvia Menicucci de O. S.. **A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral**. *Universitas*. Relações Internacionais. v. 6, nº 2, 2008.
- JUBILUT, Líliliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.
- MILESE, Rosita. Atores e Ações por uma Lei de Refugiados no Brasil. In: BARRETO, Luiz Paulo Tele Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil. A Proteção Brasileira aos Refugiados e seus Impactos nas Américas**. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.
- RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Orgs.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Ed. CL-A Cultural, 2011.
- SALES, Dom Eugênio e ARNS, Dom Paulo Evaristo. A história não contada do refúgio no Brasil antes da Lei nº 9.474/97. In: BARRETO, Luiz Paulo Tele Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil. A Proteção Brasileira aos Refugiados e seus Impactos nas Américas**. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

# NOVAS TENDÊNCIAS DO DIREITO DOS REFUGIADOS NO BRASIL

*André de Carvalho Ramos*

## INTRODUÇÃO

Mais de cinquenta anos após a ratificação brasileira da Convenção das Nações Unidas sobre os Refugiados de 1951, vários avanços foram dados na proteção aos refugiados no Brasil. Obviamente, o passo maior foi a edição da Lei 9.474/1997, na qual foram inseridos os principais direitos dos solicitantes de refúgio e dos refugiados no Brasil.

Na prática, o impacto da lei é positivo: segundo os dados disponíveis, há mais de 4.600 refugiados no Brasil, de 79 nacionalidades. O número total de solicitações de refúgio tem subido constantemente: de 566 em 2010 para 2.008 até dezembro de 2012 (não estão incluídos os números dos solicitantes haitianos)<sup>1</sup>. Porém, há o outro lado dos números: o dos pedidos recusados. Em 2012, por exemplo, dos 823 pedidos analisados no Brasil, 596 foram indeferidos (73%)<sup>2</sup>. Após a crise dos solicitantes haitianos em 2012 e 2013 (que não lograram o reconhecimento do estatuto de refugiado<sup>3</sup>, restando a via do “visto humanitário”<sup>4</sup>), ficou evidente que o Brasil terá que enfrentar, no século XXI, novos desafios na temática do acolhimento aos refugiados, o que é fomentado, entre outros fatores, pelo seu maior protagonismo econômico mundial.

Por isso, entendo atual a discussão que já travei sobre a interpretação dada aos direitos dos refugiados, com foco em uma de suas peças-chave, que

1 Ver os dados disponíveis sobre refúgio no Brasil, coletados pelo ACNUR, em <<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/>>, último acesso em 10 de dezembro de 2013.

2 O estudo estatístico completo realizado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) encontra-se disponível no <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio\\_no\\_Brasil\\_-\\_Uma\\_analise\\_estatistica\\_2010-2012](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_-_Uma_analise_estatistica_2010-2012)>, último acesso em 10 de dezembro de 2013.

3 Ver mais sobre a crise dos solicitantes de refúgio do Haiti e a solução encontrada (visto humanitário) em <<http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/veja-as-recomendacoes-enviadas-ao-brasil-e-orgaos-internacionais-sobre-a-crise>>, último acesso em 10 de dezembro de 2013.

4 De acordo com os dados disponíveis, quase 6 mil haitianos receberam visto humanitário, solução encontrada após o Conare não ter reconhecido o estatuto de refugiados aos solicitantes. Ver em <<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/>>, último acesso em 10 de dezembro de 2012.

é o princípio do *non-refoulement*, em situações críticas: o momento de ingresso; o momento do reconhecimento do refúgio por parte do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare – órgão colegiado brasileiro, de maioria composta por representantes do Poder Executivo) e o momento de apreciação de pedido extradicional pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Para tanto, analisaremos, de início, a inserção do Direito Internacional dos Refugiados na proteção internacional dos direitos humanos. Após estudarmos a evolução histórica da proteção internacional dos refugiados e o Brasil. Em seguida, enfocaremos os *pontos fulcrais* da proteção do refugiado, verdadeiros destaques da Lei 9.474/1997, a saber: a definição ampla de refugiado, o direito ao ingresso em nosso território, a importante criação do Comitê Nacional para os Refugiados, até que possamos focar o princípio do *non-refoulement*.

Também estudaremos a difícil implementação do direito ao *non-refoulement* na zona primária de fronteira, bem como a resistência inicial de setores da Polícia Federal. Enforcaremos, após, a relação delicada entre o refúgio e a extradição. Ainda, analisaremos a prática do Conare, no que tange ao indeferimento de refúgio, em especial quanto aos solicitantes que alegam perseguição por parte de agentes privados oriundos de países teoricamente organizados na forma do Estado de Direito, bem como a possibilidade de avaliação *judicial* do mérito do reconhecimento ou não do refúgio, com ênfase nos recentes casos do STF (Caso do Padre Medina e Caso Battisti).

Ainda, analisaremos o controle judicial das decisões do Conare (ou do Ministro da Justiça, na sua atribuição recursal), dando ênfase nas balizas hermenêuticas de tal controle.

A título de conclusão, abordaremos as perspectivas para a proteção dos refugiados e o princípio do *non-refoulement* no Brasil.

## 2. OS TRÊS EIXOS DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

A proteção dos direitos essenciais do ser humano no plano internacional recai em três sub-ramos específicos do Direito Internacional Público: o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), o Direito Internacional Humanitário (DIH) e o Direito Internacional dos Refugiados (DIR).

Inicialmente, deve-se evitar a segregação entre esses três sub-ramos, pois o objetivo é comum: a proteção do ser humano. Com base nesse vetor de interação e não segregação, o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH)

é, sem dúvida, o mais abrangente, atuando o Direito Internacional Humanitário (DIH) e o Direito Internacional dos Refugiados (DIR) em áreas específicas.

A inter-relação entre esses ramos pode ser retratada da seguinte maneira: ao DIDH incumbe a proteção do ser humano em todos os aspectos, englobando direitos civis e políticos e também direitos sociais, econômicos e culturais; já o DIH foca na proteção do ser humano na situação específica dos conflitos armados (internacionais e não internacionais); finalmente, o DIR age na proteção do refugiado, desde a saída do seu local de residência, trânsito de um país a outro, reconhecimento do refúgio no país de acolhimento e seu eventual término.

Os dois últimos ramos são *lex specialis* em relação ao DIDH, que é *lex generalis*, e aplicável subsidiariamente a todas as situações, na ausência de previsão específica.

Além da relação de especialidade, há também uma relação de *identidade e convergência*. Por exemplo, o artigo 3º, comum às quatro Convenções de Genebra sobre Direito Internacional Humanitário, converge com a proteção de direitos humanos básicos, como o direito à vida e integridade física em tempo de paz.

No mesmo sentido, há garantias fundamentais que foram adotadas nos dois Protocolos Adicionais de 1977 às Convenções de Genebra (Protocolo I, artigo 75, e Protocolo II, artigos 4º a 6º, ver abaixo).

Por sua vez, o Direito dos Refugiados possui diversos pontos convergentes aos do Direito Internacional dos Direitos Humanos, como é o caso do *princípio da proibição da devolução (ou proibição do rechaço – non-refoulement)*, que consta da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 (artigo 33) e simultaneamente da Convenção das Nações Unidas contra a Tortura (artigo 3) e da Convenção Americana de Direitos Humanos (artigos 22.8 e 22.9), sem contar o dever dos Estados de tratar com dignidade o solicitante do refúgio, o que é espelho do dever internacional de proteger os direitos humanos (previsto na Carta da ONU).

Também é constatada uma relação de *complementaridade*. Tanto o DIH quanto o DIR não excluem a aplicação geral das normas protetivas do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Por exemplo, a Declaração e Programa de Ação da Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena (1993) defendeu a adoção de medidas internacionais efetivas para garantir e fiscalizar o cumprimento das normas de direitos humanos relativamente a povos sujeitos a ocupação estrangeira, devendo ser garantida uma proteção jurídica efetiva contra a violação dos Direitos Humanos destes povos, em conformidade com as normas de Direitos Humanos e com a Convenção de Genebra relativa à

proteção de Civis em Tempo de Guerra (Convenção IV), de 12 de agosto de 1949, e com outras normas aplicáveis de direito humanitário.

Também a relação de *complementaridade* se dá no uso do DIDH para suprir eventuais insuficiências dos demais, uma vez que *somente* no DIDH é que existem sistemas de acesso das vítimas a órgãos judiciais e quase judiciais internacionais (o que não ocorre no DIR ou no DIH).

Há ainda uma relação de *influência recíproca*. De início, o Direito Internacional dos Refugiados está ancorado no direito de todos, previsto na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, de procurar e obter, noutros países, asilo contra as perseguições de que sejam alvo, bem como o direito de regressar ao seu próprio país. Além disso, as violações graves dos direitos humanos, nomeadamente em casos de conflito armado, é um dos fatores que conduzem à criação de refugiados.

Finalmente, as origens históricas também possuem raízes comuns. O mais antigo desses ramos é o DIH, voltado inicialmente à disciplina dos meios e métodos utilizados na guerra, mas que logo foi influenciado pela emergência do DIDH, após a edição da Carta da Organização das Nações Unidas e da Declaração Universal de Direitos Humanos.

O Direito Internacional dos Refugiados também possui diplomas e órgãos anteriores à Carta da ONU, mas seu crescimento foi sistematizado após a Declaração Universal consagrar o direito ao asilo em seu artigo XIV.

### 3. A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

Até o século XX, o Direito Internacional não possuía instituições ou regras voltadas especificamente aos que, após fugir de seu Estado de residência, buscavam abrigo em outro país. O tratamento dado aos refugiados dependia, então, da generosidade (ou não) das leis nacionais<sup>5</sup>, em especial aquelas relativas à concessão de asilo político<sup>6</sup>.

Somente após o estabelecimento da Sociedade das Nações, em 1919, é que houve uma intensa discussão sobre o papel da comunidade internacional no adequado tratamento a ser dado aos refugiados, em especial depois da Revolução Comunista na Rússia e das crises no antigo Império Otomano.

5 Conforme TURK, Volker e NICHOLSON, Frances. "Refugee protection in international law: an overall perspective." In FELLER, Erika, TURK, Volker e NICHOLSON, Frances (eds), *Refugee Protection in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 3-45, em especial p. 3.

6 Filio-me ao pensamento daqueles que diferenciam, no Brasil, os institutos do asilo (art. 4º, X, da CF e Lei 6.815/1980) e o instituto do refúgio, estabelecido pela Lei 9.474/1997 e fundado no Direito Internacional dos Refugiados.

Assim, em 1921, o Conselho da Sociedade das Nações autorizou a criação de um Alto Comissariado para Refugiados.

A intenção inicial era que fosse criado um órgão voltado especificamente para tratar de refugiados russos, porém após a constatação da existência de refugiados armênios na Grécia, optou-se por uma definição abrangente e geral do mandato do Comissariado, voltado para toda e qualquer questão relativa aos refugiados.

Foi escolhido o norueguês Fridtjof Nansen, que o presidiu até sua morte em 1930. Em 1931, foi criado o Escritório Internacional Nansen para Refugiados, atuando sob os auspícios da Sociedade das Nações e com a missão de dar apoio humanitário aos refugiados.

O grande impulso à proteção dos refugiados deu-se com a Declaração Universal de Direitos Humanos, que estabeleceu, em seu art. XIV, que “cada pessoa tem o direito a buscar e gozar de asilo em outros países sem sofrer perseguição”.

Alguns anos depois, em 1951, foi aprovada a Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados. Sua importância é imensa: é o primeiro tratado que trata da condição genérica do refugiado, seus direitos e deveres. Os tratados anteriores eram aplicáveis a grupos específicos, como os refugiados russos, armênios e alemães<sup>7</sup>.

Em 1950, foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), que hoje é órgão subsidiário permanente da Assembleia Geral das Nações Unidas e possui sede em Genebra.

A Convenção de 1951 estabeleceu a definição de refugiado, os seus direitos e deveres básicos (em especial, o direito de receber documento de viagem, sucedâneo do antigo Passaporte Nansen), bem como os motivos para a cessação da condição de refugiado. A Convenção, contudo, possuía uma “limitação temporal”: era aplicável aos fluxos de refugiados ocorridos antes de 1951. Além disso, os Estados, querendo, poderiam estabelecer uma “limitação geográfica” e só aceitar aplicar o Estatuto dos Refugiados a acontecimentos ocorridos na Europa.

Em 1967, foi aprovado o Protocolo Adicional à Convenção sobre Refugiados, que suprimiu a limitação temporal da definição de refugiado constante originalmente da Convenção.

---

7 Acordo sobre os Refugiados Russos, de 05.07.1922; Acordo sobre Refugiados Armênios, de 31 de maio de 1924 ou diversos acordos sobre refugiados alemães, como o de 04.07.1936.

Em 1969, foi aprovada a Convenção da Organização da Unidade Africana (hoje União Africana) sobre refugiados. Tal Convenção, que entrou em vigor em 1974, estabeleceu, pela primeira vez, a chamada “definição ampla de refugiado”, que consiste em considerar refugiado aquele que, em virtude de um cenário de graves violações de direitos humanos, foi obrigado a deixar sua residência habitual para buscar refúgio em outro Estado.

Em 1984, a definição ampliada de refugiado foi acolhida pela Declaração de Cartagena, que, em seu item terceiro, estabeleceu que a definição de refugiado deveria, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, contemplar também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tivessem sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública<sup>8</sup>.

#### 4. O DIREITO DOS REFUGIADOS E O BRASIL

O Brasil ratificou a Convenção de 1951 e a promulgou internamente por meio do Dec. 50.215, de 28.01.1961. Porém, foi estabelecida pelo Estado brasileiro a chamada “limitação geográfica” vista acima: só aceitou receber refugiados vindos do continente europeu. Em 07.08.1972, foi promulgado internamente o Protocolo de 1967, mas manteve a limitação geográfica anterior. Em 19 de dezembro de 1989, foi abandonada a “limitação geográfica” da Convenção de 1951, por meio do Dec. 98.602.

O ACNUR instalou-se no Brasil com missão permanente em 1977 e possuiu importante e essencial papel tanto na implementação das convenções internacionais sobre refugiados celebradas pelo país, quanto no incentivo e apoio técnico à elaboração de uma lei brasileira específica para os refugiados (a Lei 9.474/1997, ora em comento).

Nessa fase pré-lei 9.474/1997, houve importante fluxo de refugiados ao Brasil, devendo ser feita especial menção ao acolhimento das famílias da fé Bahiá, vítimas de perseguição religiosa no Irã em 1986. Na época, o Brasil ainda não havia suprimido a “limitação geográfica” do Estatuto dos Refugiados de 1951. Assim, para contornar esse obstáculo jurídico, revela Assis de Almeida

8 Adotada pelo “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de novembro de 1984. Participaram do Colóquio delegados dos governos de Belize, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e Venezuela, bem como especialistas e representantes do ACNUR.

que a missão brasileira do ACNUR negociou ativamente com o governo do então Presidente Sarney, que acabou por conceder o estatuto jurídico de asilados aos integrantes destas famílias. A acolhida brasileira fez com que hoje existam trezentas famílias iranianas da fé Bahia vivendo no Brasil.<sup>9</sup>

## 5. O MODELO BRASILEIRO DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS

### 5.1. A ACEITAÇÃO, PELO BRASIL, DA DEFINIÇÃO AMPLA DE REFUGIADO

A definição jurídica de “refugiado” oscilou ao longo dos anos. Inicialmente, o art. 1º da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 28.07.1951 considerava “refugiado” somente aquele que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 01.01.1951, e, em virtude de perseguição ou fundado temor de perseguição<sup>10</sup> baseada em sua raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou pertença a certo grupo social, não pudesse retornar ao país de sua residência.

Sendo assim, o refugiado é aquele que tem fundados temores de perseguição por motivos odiosos. Para a doutrina, o “fundado temor de perseguição” é critério objetivo que deve ser comprovado por fatos. Tal expressão (fundado temor) demonstra um temor baseado em razoável expectativa de perseguição. Essa expectativa de perseguição não pode estar apenas na mente do solicitante de refúgio, mas deve ser comprovada por um critério objetivo, baseado na situação do Estado de origem. Entra em cena um juízo de possibilidade, sendo desnecessário que se prove a inevitabilidade da perseguição, mas somente que ela é possível.<sup>11</sup>

Por outro lado, a restrição temporal acima citada mostrava que a Convenção de 1951 era destinada aos casos de refugiados gerados no período anterior à 2ª Guerra Mundial, no seu decurso e no pós-guerra. Além disso, o art. 1º B estabelecia que cada Estado poderia entender que a expressão “acontecimentos ocorridos antes de 01.01.1951” inserida no art. 1º A poderia ser lida como “acontecimentos ocorridos antes de 01.01.1951 na Europa”. Ou seja, além desta “cláusula temporal”, os Estados poderiam ainda limitar o

9 ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Direitos Humanos e não violência*. São Paulo: Ed. Atlas, 2001, p. 122.

10 Ou seja, não se exige a concretização da perseguição, bastando o fundado temor.

11 GRAHL-MADSEN, A. *The Status of Refugees in International Law*. vol 1, Leyden, 1966, p. 173. Ver também GOODWIN-GILL, Guy S. “Entry and Exclusion of Refugees: The Obligations of States and the Protection Function of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees” in 3 *Michigan Yearbook of International Legal Studies* (1982), pp. 291 e seguintes.



reconhecimento da condição de refugiado aos acontecimentos ocorridos na Europa tão somente.

A guerra fria foi crucial para essa redação “eurocêntrica” da Convenção. Hathaway recorda que os Estados ocidentais desenvolvidos preocuparam-se muito em expor a situação dos dissidentes políticos dos países comunistas, para facilitar a condenação geral ao bloco soviético. Assim, a definição de “refugiado” foi especialmente focada em reconhecidas áreas de desrespeito de direitos humanos dos países comunistas<sup>12</sup>.

Todavia, a vulnerabilidade ocidental no tocante aos direitos sociais e econômicos foi esquecida no momento da redação da Convenção e do Protocolo de 1967. Assim, as vítimas de violação de direitos civis e políticos poderiam, sob certas circunstâncias, ser abrigadas sob o estatuto do refugiado, mas as vítimas de violação de direitos básicos, como direito à saúde, moradia, educação e até alimentação, *não*. Ou seja, seriam imigrantes econômicos, sujeitos à deportação<sup>13</sup>.

Quanto à restrição geográfica, ao menos, vê-se que a visão “eurocêntrica” logo foi superada. De fato, surgiram mais e mais casos de perseguição e fluxo de refugiados em vários continentes (África e América Latina, inclusive) o que tornou obsoleta e anacrônica a restrição temporal e geográfica da Convenção de 1951. Em 1967, o Protocolo Adicional à Convenção suprimiu, da definição de refugiado, a limitação aos acontecimentos ocorridos antes de 1951.

Quanto à possibilidade de restrição geográfica, o Protocolo de 1967 manteve a opção dada aos Estados, que, caso desejassem, poderiam limitar seus deveres aos refugiados em solo europeu. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, por seu turno, estimulou os Estados a reconhecerem o Estatuto de Refugiado sem qualquer consideração territorial.

O Brasil ratificou, como visto, a Convenção de 1951 *com* a limitação geográfica aos acontecimentos ocorridos em solo europeu. Consequentemente, o instituto do refúgio foi pouco utilizado no Brasil ao longo dos anos seguintes, prevalecendo o recurso ao asilo, uma vez que os eventos posteriores ocorridos na América Latina, como, por exemplo, no Chile da ditadura de Pinochet da

12 A visão crítica de Hathaway, não muito comum em autores de países desenvolvidos de língua inglesa, é demolidora. Nas palavras do autor: “*By mandating protection for those whose (Western inspired) socio-economic rights are at risk, the Convention adopted an incomplete and politically partisan human rights rationale*”. Ver HATHAWAY, James. *The Law of Refugee Status*. Vancouver: Butterworths, 1991, 1991, pp. 7-8

13 Para Dimopoulos, “*The history of the Convention shows that to a significant extent, it was entered into to serve Western political and economic needs*”. Ver em DIMOPOULOS, Penny. “*Membership of a particular group: an appropriate basis for eligibility for refugee status?*” in *7 Deakin Law Review* (2002), pp. 367-385, em especial p. 370.

década de 70 e que gerou um número expressivo de refugiados, não eram abarcados pela cláusula geográfica prevista na própria Convenção de 1951. Porém, em 19 de dezembro de 1989, o Brasil finalmente desistiu de tal reserva, o que possibilitou a aplicação irrestrita da Convenção e seu Protocolo de 1967.

Anos mais tarde, em 1997, foi editada a Lei brasileira nº 9.474 de 1997, disciplinando o estatuto do refugiado no Brasil. Tal lei está em sintonia com a definição de refugiado prevista na Convenção de 1951. De acordo com o art. 1º da Lei é considerado refugiado todo indivíduo que, 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, ou aquele que não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função da perseguição odiosa já mencionada.

A Lei 9.474/1997 adotou a definição ampla de refugiado, defendida na Declaração de Cartagena vista acima: o art. 1º, inciso III dispõe que será considerado refugiado pelo Brasil todo aquele que devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país. Desde então, o Brasil já recebeu refugiados de Angola, Serra Leoa, Afeganistão e outros sob o abrigo desse dispositivo legal.

## **5.2. A CRIAÇÃO DO CONARE E O PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE ANÁLISE DO REFÚGIO**

A Lei 9.474/1997 preencheu o vazio administrativo existente no trato dos refugiados ao criar, na letra do art. 11, o Comitê Nacional para os Refugiados – Conare, órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça. O Conare representou a plena assunção, pelo Estado brasileiro, de todo o procedimento de análise da solicitação de refúgio, bem como da política de proteção e apoio aos que forem considerados refugiados.

Compete ao Conare analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado, bem como decidir pela cessação e perda, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado. No caso de decisão negativa, esta deverá ser fundamentada na notificação ao solicitante, cabendo direito de recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de 15 dias, contados do recebimento da notificação. No caso de decisão positiva do Conare, não cabe recurso administrativo ao Ministro de Estado, pela expressa falta de previsão legal, que obviamente privilegiou o reconhecimento da condição de refúgio.

Além da função julgadora (em primeira instância), há uma importante função de orientação e coordenação de todas as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados. O órgão é colegiado e composto por sete membros, a saber: um representante do Ministério da Justiça (que o presidirá), do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério do Trabalho, do Ministério da Saúde, do Ministério da Educação, do Departamento de Polícia Federal e de representante de organização não governamental que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País.

O Conare delibera com base na Constituição, na Lei 9.474/1997, na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, no Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e ainda fundado nas demais fontes de Direito Internacional dos Direitos Humanos. De fato, há um dado interessante: a própria lei, em seu art. 48, prevê que seus dispositivos deverão ser interpretados em harmonia com a *Declaração Universal dos Direitos do Homem* de 1948, e com todo dispositivo pertinente de instrumento internacional de proteção de direitos humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR será sempre membro convidado para as reuniões do Conare, com direito a voz, sem voto.

### 5.3. RESUMO DO MODELO BRASILEIRO DE REFÚGIO

Em resumo, o refúgio possui as seguintes características: 1) é baseado em tratados de âmbito universal e ainda possui regulamentação legal específica no Brasil, com trâmite e órgão colegiado específico; 2) busca proteger um estrangeiro perseguido ou com fundado temor de perseguição (não exige a atualidade da perseguição); 3) a perseguição odiosa é de várias matrizes: religião, raça, nacionalidade, pertença a grupo social e opinião política, ou seja, a perseguição política é apenas uma das causas possíveis do refúgio; 4) pode ser invocado também no caso de estrangeiro que não possa retornar ao Estado de sua nacionalidade ou residência em virtude da existência de violações graves e sistemáticas de direitos humanos naquela região – não é necessário uma perseguição propriamente dita; 5) o solicitante de refúgio tem o direito subjetivo de ingressar no território brasileiro, até que sua situação de refúgio seja decidida pelo Conare (ou, em recurso, pelo Ministro da Justiça); 6) o refúgio é territorial; 7) a decisão de reconhecimento da condição de refugiado é declaratória, com efeito *ex tunc*, o que implica em reconhecer o direito do solicitante, caso preencha as condições, de obter o refúgio; 8) cabe revisão judicial interna das

razões de reconhecimento ou denegação, uma vez que o Conare tem o dever de fundamentação adequada<sup>14</sup>.

## 6. O PRINCÍPIO DO *NON-REFOULEMENT*

O art. 7º da Lei 9.474/1997 prevê que o estrangeiro ao chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento de sua situação jurídica de refugiado a qualquer autoridade migratória e, em hipótese alguma, será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política. Consagrou-se, assim, o princípio da proibição da devolução (ou rechaço) ou *non-refoulement*.

Tal princípio consiste na vedação da devolução do refugiado ou solicitante de refúgio (*refugee seeker*) para o Estado do qual tenha o fundado temor de ser alvo de perseguição odiosa. Para Bethlehem e Lauterpacht, o “*non-refoulement*” é um princípio básico do Direito Internacional dos Refugiados que “*prohibits States from returning a refugee or asylum seeker to territories where there is a risk that his or her life or freedom would be threatened on account of race, religion, nationality, membership of a particular social group, or political opinion*”<sup>15</sup>.

Esse princípio encontra-se inserido no art. 33 da Convenção sobre os Refugiados de 1951 e também em diversos outros diplomas internacionais, já ratificados pelo Brasil. De fato, o art. 22.8 da Convenção Americana de Direitos Humanos, dispõe que “em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação em virtude de sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas”.

Cumpra, nesse momento, explicitar a aplicabilidade desse princípio. Em primeiro lugar, cabe aos agentes estatais e seus delegatários nas zonas de fronteira impedir o *refoulement* do estrangeiro solicitante de refúgio. Mesmo que o solicitante ingresse no país ilegalmente, não cabe a deportação, pois o art. 31 da Convenção impede a aplicação de qualquer penalidade derivada da entrada irregular. O art. 8º da Lei 9.474/1997 também é expresso em estabelecer que

14 CARVALHO RAMOS, André de. “Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas”. In: CARVALHO RAMOS, André de; ALMEIDA, Guilherme Assis de; RODRIGUES, Gilberto. (Orgs.). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. 1ed. São Paulo: CL-A Editora, 2011, v. 1, p. 15-44

15 Ver em BETHLEHEM, Daniel e LAUTERPACHT, Elihu. “The scope and content of the principle of *non-refoulement*: opinion” in FELLER, Erika, TURK, Volker e NICHOLSON, Frances (edits), *Refugee Protection in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, pp. 87-181, em especial p. 89.

o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes.

Consequentemente, o cumprimento integral do princípio do *non-refoulement* exige uma completa apuração do pedido do solicitante de refúgio, para que seja confirmado ou não o seu estatuto de refugiado. Tal análise se faz no Brasil por meio de processo administrativo submetido ao Comitê Nacional de Refugiados – Conare (ver abaixo). Ademais, a decisão administrativa final sobre o reconhecimento da condição de refugiado (pelo Conare ou, na via recursal, pelo Ministro da Justiça, no Brasil) é meramente declaratória.

Por outro lado, o princípio do *non-refoulement* tem sofrido desgaste em face das migrações em massa ou das alegações inexistentes *prima facie* de perseguição. Como reação, vários países do mundo criaram campos de internamento do solicitante de refúgio até que seja proferida a decisão final, sintoma claro da desconfiança do real motivo da solicitação de refúgio.

Não sendo outorgado o refúgio não pode, ainda assim, o Estado de acolhida devolver o estrangeiro para qualquer território no qual possa sua liberdade ou vida ser ameaçada por razão de raça, religião, nacionalidade, grupo social a que pertença ou opiniões políticas, de acordo com o art. 33 da Convenção de 1951<sup>16</sup>. Ademais, o Brasil detalhou, em sua legislação sobre refugiados, a proibição do *refoulement* quando existir risco à vida, liberdade e integridade física do indivíduo: o art. 32 da Lei 9.474/1997 estabelece que no caso de recusa definitiva de refúgio, fica proibida sua transferência para o seu país de nacionalidade ou de residência habitual, enquanto permanecerem as circunstâncias que põem em risco sua vida, integridade física e liberdade.

Na prática, esse mecanismo de proteção adicional previsto na Lei 9.474/1997 é de extrema valia. Mesmo que o refúgio não seja outorgado há a salvaguarda do *non-refoulement* para o território no qual o indivíduo possa sofrer atentado à sua liberdade, vida e integridade física em geral (e não somente por perseguição odiosa), o que impede que as autoridades brasileiras promovam uma saída compulsória do estrangeiro que poderia ameaçar tais direitos fundamentais da pessoa humana.

16 Artigo 33. “Proibição de expulsão ou de rechaço. 1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de forma alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que sua vida ou liberdade seja ameaçada em decorrência da sua raça, religião, nacionalidade, grupo social a que pertença ou opiniões políticas.” (utilizada aqui a tradução para o português do Dec. 50.215, de 28.01.1961, de promulgação da Convenção). Na Lei 9.474/1997, ficou estipulado no art. 7º § 1º que: “em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política”.

## 7. A ZONA PRIMÁRIA DE FRONTEIRA E O RISCO DO RECHAÇO CLANDESTINO

O direito básico do refugiado é o direito de busca de refúgio, bastando, para tanto, que meramente o solicite ao Estado de acolhida, que, então, deve provisoriamente admiti-lo em seu território para análise do pedido.

Assim, aquele indivíduo que busca refúgio tem o direito público subjetivo de ingressar no território do Estado de acolhida e ter seu pedido analisado, à luz do devido processo legal administrativo. Há, então, importante exceção à norma internacional costumeira que dispõe que cabe ao Estado, de modo discricionário, permitir ou não o ingresso de estrangeiros em seu território.

No caso dos refugiados, tendo em vista à proteção da vida e da liberdade dos seres humanos, os próprios Estados anuíram com a possibilidade de admissão *ipso iure* de estrangeiro que meramente alegue ser refugiado. É claro que, caso não seja considerado um refugiado, poderá ser devolvido ao Estado de origem ou outro que o aceitar.

No Brasil, a autoridade competente para receber o pedido é a autoridade migratória, ou seja, o agente federal atuante no Departamento de Polícia Marítima, Aérea e de Fronteiras da Polícia Federal, que, após a manifestação de vontade do estrangeiro, deverá notificá-lo para prestar declarações, ato que marcará a abertura do procedimento de reconhecimento do estatuto de refugiado (conforme art. 18 da Lei 9.474/1997). Mesmo que o solicitante de refúgio tenha ingressado clandestinamente no Brasil, deverá prestar declarações à autoridade policial federal. Por isso, o importante papel das organizações não governamentais, como a Caritas Arquidiocesana, que esclarecem ao solicitante de refúgio o papel diferenciado da Polícia Federal neste campo (ou seja, não é o seu papel tradicional, de polícia judiciária da União).

Além das declarações, deverá o estrangeiro preencher a solicitação de reconhecimento como refugiado, fornecendo identificação completa, bem como relato das circunstâncias que fundamentem o pedido de refúgio, indicando os elementos de prova existentes, sob caráter sigiloso (arts. 19 e 20 da Lei). Recebida a solicitação de refúgio, o Departamento de Polícia Federal emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional, o qual autorizará a estada até a decisão final do processo. Tal protocolo permitirá ao Ministério do Trabalho expedir carteira de trabalho provisória, para o exercício de atividade remunerada no País.

Por seu turno, a Polícia Federal procederá a eventuais diligências requeridas pelo Conare, devendo averiguar todos os fatos cujo conhecimento seja

conveniente para uma justa e rápida decisão, respeitando sempre o princípio da confidencialidade. Finda a instrução, a autoridade competente elaborará, de imediato, relatório, que será enviado ao Secretário do Conare, para inclusão na pauta da próxima reunião daquele colegiado. Seja qual for a decisão do Conare, deve ser ela fundamentada (art. 26), notificando-se o solicitante (art. 27); se a decisão reconhecer a condição de refugiado, terá natureza declaratória, ou seja, produzirá efeitos retroativos, registrando-se o refugiado no Departamento de Polícia Federal, onde assinará termo de responsabilidade e solicitará cédula de identidade permanente (art. 28). Já se a decisão for negativa, o solicitante terá direito de recorrer ao Ministério da Justiça (art. 29).

Restou evidente, então, que não há dispositivo legal que autorize o agente policial federal a verificar, por “convicção pessoal”, se o estrangeiro que solicita refúgio reúne as condições necessárias para o reconhecimento da condição de refugiado. O agente policial deve seguir o que prevê a Lei, ou seja, ao receber um estrangeiro que expressa a vontade de obter refúgio no Brasil, deve esclarecê-lo sobre seu *direito*, bem como deve orientá-lo sobre o procedimento adequado, para decisão posterior do Conare.

Logo, deve ser fiscalizada a atuação dos agentes públicos na zona primária de fronteira, impedindo que os agentes federais atuem como substitutos – ilegais – do Conare, avaliando rapidamente quem é “refugiado” ou quem é migrante econômico ou ainda estrangeiro que vem irregularmente ao Brasil a mando de máfias, como ocorre nos casos de tráfico de seres humanos. Tais ações arbitrárias são, contudo, difíceis de apurar, pois o acesso à zona primária de fronteira é restrito, estando em geral sob controle dos próprios autores das arbitrariedades. As vítimas, os estrangeiros solicitantes de refúgio, obviamente têm dificuldade de invocar a proteção jurisdicional do Estado brasileiro.

Todavia, há importante precedente do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, em *habeas corpus* preventivo interposto por familiares no Brasil de chineses integrantes da seita Falun Gong. O *habeas corpus* foi impetrado visando à obtenção de salvo conduto permitindo o ingresso de estrangeiros chineses sem visto de entrada no país para formalizarem pedido de refúgio. No *writ* revelou-se a conduta de agentes policiais federais no Aeroporto de Guarulhos (São Paulo, o maior do Brasil) de considerarem “falso” o pedido de refúgio feito, ou seja, um mero disfarce para entrada irregular no território nacional, levando a deportação imediata ainda na zona primária de fronteira<sup>17</sup>. No entender do

17 BRASIL. Recurso em Sentido Estrito 2001.61.19.002993-0. Recorrentes: Yang Huacan, Huang Qiwang, Yang Longsheng, Yang Suming. Recorrido: Justiça Pública. Relator: Juiz Convocado Gilberto Jordan – 1ª T. j. 02.10.2001, *DJU* 29.10.2001, p. 382.

Tribunal Regional Federal da 3ª Região, ao prover o recurso, não se tratava de obter o refúgio pela via Judicial mas tão somente “ o que se pretende é conseguir formalizar o pedido de refúgio, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 7º e 8º, da Lei 9.474, de 22.06.1997 e somente no bojo do procedimento relativo ao processo de refúgio é que se deverá averiguar o atendimento ou não das condições necessárias à obtenção de refúgio”<sup>18</sup>.

A notícia dessa atuação *ultra vires* dos agentes federais gerou a abertura – sob a responsabilidade do autor do presente artigo – no Ministério Público Federal no Estado de São Paulo de procedimento administrativo da área de cidadania e direitos humanos visando zelar pela integridade da Lei 9.474/1997, em 2001<sup>19</sup>. Instado a se manifestar, o Diretor do Departamento da Polícia Federal à época defendeu a “(...) *capacidade de discernimento do policial federal atuante nos portos, aeroportos e fronteiras é reconhecida pelo Comitê Nacional para Refugiados quando os orienta a entrevistar, já no ponto de fiscalização, o estrangeiro que se apresenta como solicitante de refúgio. Imagine-se se o policial federal não pudesse agir a partir da alegação de perseguição religiosa feita por um português ou após a alegação de condições desumanas de vida a um sueco. Imagine-se, ainda, como ficaria vulnerável o país se não houvesse discricionariedade do oficial de imigração*”<sup>20</sup>.

Essa declaração, sincera ao extremo, atesta a resistência inicial de setores da Polícia Federal ao “modelo do acolhimento” adotado pela Lei brasileira 9.474/1997, um dos mais avançados do mundo e que reconheceu o direito público subjetivo de ingresso ao solicitante de refúgio. De acordo com nosso modelo, o *refugee seeker* não é isolado, trancafiado em um centro administrativo qualquer enquanto sua solicitação é apreciada. Com a mera solicitação de refúgio, ele possui o direito público subjetivo de ingressar no território nacional, inclusive podendo trabalhar e prover sua subsistência até o término do procedimento de análise perante o Conare e eventual recurso ao Ministro da Justiça.

Esse modelo gerou resistências, em especial de agentes policiais, acostumados ao poder de deportar o estrangeiro com base em avaliação própria do não preenchimento dos requisitos para ingresso no território nacional.

Por isso, manifestou-se o Diretor da Polícia Federal perante o Ministério Público Federal com certo tom de insatisfação, pois, na sua visão, aceitar o di-

18 Ver voto do Relator Juiz Convocado Gilberto Jordan. Recurso em Sentido Estrito 2001.61.19.002993-0, 2001, p. 382

19 BRASIL. Representação 1.34.001.004122/2001-11, sob minha responsabilidade no exercício da função de Procurador Regional dos Direitos do Cidadão no Estado de São Paulo, 2001. Disponível no arquivo da Secretaria dos Ofícios da Tutela Coletiva do Ministério Público Federal do Estado de São Paulo, último acesso em 16 de dezembro de 2003.

20 Ver resposta da Polícia Federal na Representação 1.34.001.004122/2001-11, 2001



tame da Lei 9.474 e reservar ao Conare, de modo único, a apreciação da impropriedade da solicitação de refúgio, seria tornar “vulnerável o país”. Contudo, é claro que é possível conceder refúgio inclusive a um sueco, português ou italiano, como o fez recentemente o Brasil no caso do Sr. Cesare Battisti (italiano), a ser apreciado a seguir. Basta que haja perseguição ou fundado temor de perseguição odiosa, o que torna a postura destes segmentos da Polícia Federal verdadeira agressão ao princípio do *non-refoulement*.

Não há espaço, então, para a “discricionariedade do oficial de imigração”, como queria fazer valer o então dirigente máximo da Polícia Federal brasileira, sob pena de instituímos o *rechaço clandestino*, o que fere a Convenção de 1951 e a lei brasileira.

Para evitar que tal comportamento continuasse, o Ministério Público Federal em São Paulo expediu recomendação, com fundamento no art. 6º, XX, da LC 75/93, ao Diretor-Geral da Polícia Federal, para que, fazendo uso da competência atribuída, determinasse aos seus subordinados que os estrangeiros que manifestassem, de qualquer modo, desejo de solicitar refúgio, fossem informados do direito de formalizar tal pleito e orientados do como proceder, sendo vedado, até decisão do Conare prevista na Lei 9.474/1997, a deportação ou repatriamento forçado do candidato ao refúgio e seus familiares, nos termos da lei citada (em especial art. 7º ao art. 10)<sup>21</sup>.

Não houve mais notícia de deportação forçada do solicitante de refúgio ao talante, mesmo que em nome de alegado interesse público, do agente federal de fronteira.

## 8. A PERSEGUIÇÃO POR AGENTES PRIVADOS

Outro ponto que merece destaque na análise do princípio do *non-refoulement* é a possibilidade do reconhecimento do estatuto de refugiado aos perseguidos por agentes privados. Inicialmente, a Convenção sobre Refugiados e o Protocolo de 1967 objetivavam, basicamente, a proteção dos indivíduos contra a perseguição ou temor de perseguição por parte do Estado de origem ou de residência. Entretanto, não há nesses diplomas normativos internacionais uma expressa vedação à caracterização do estatuto de refugiado caso o autor da perseguição seja *agente privado*.

---

21 Tal recomendação, instrumento previsto na Lei Complementar 75/93, foi elaborada pelo autor do presente artigo, na época Procurador Regional dos Direitos do Cidadão do Estado de São Paulo.

Os casos envolvendo mulheres e crianças acarretaram a reflexão sobre a necessidade de estender a proteção aos perseguidos por agentes privados. De fato, na perspectiva de gênero e de idade, as mulheres e crianças são mais sujeitas a perseguições de agentes privados, incluindo pais, maridos, parentes, exploradores do trabalho infantil ou da prostituição feminina.

Há vários casos de reconhecimento do estatuto de refugiado a mulheres e crianças fugindo da perseguição ou com temor de perseguição por parte de agentes privados. No caso *Lyudmyla Dzbugun*, o Reino Unido considerou que uma mulher forçada a se prostituir pelo crime organizado (Máfia), sem recurso à efetiva proteção de seu Estado (Ucrânia) cujas autoridades policiais estariam minadas pela corrupção, deveria ser vista como refugiada, pois estava sendo perseguida por motivo de pertencimento a grupo social (mulher)<sup>22</sup>.

No caso brasileiro, em face da notória crise de segurança pública e também do sistema de justiça e penitenciário, é clara a possibilidade de brasileiros obterem refúgio em outros países, alegando perseguição por particulares (violência doméstica, crime organizado, esquadrões da morte, traficantes etc.) e falta de estrutura do Estado para protegê-los.

Portanto, caso seja demonstrado o justo temor do solicitante de ser perseguido, por exemplo, por sua orientação sexual, e que as autoridades públicas não conseguem punir os agressores ou impedir novas perseguições, é evidente que fica demonstrada a impossibilidade de retorno ao Estado de origem, base do reconhecimento da condição de refugiado. Essa possibilidade não deve espantar, pois cabe ao Estado de acolhida averiguar se, no caso particular, o solicitante de refúgio foi alvo de perseguição ou tem o temor de ser perseguido por agentes privados, que contam com a omissão do Poder Público e impunidade assegurada no atual contexto brasileiro. Dadas as evidentes dificuldades de ação do sistema de justiça do Estado brasileiro, é bem possível que o refúgio seja concedido. Como exemplo desta situação, há o caso de reconhecimento da condição de refugiado, pelo Canadá, de brasileira vítima de violência doméstica. Fundamentou a decisão o reconhecimento pelo Canadá que “*women subject to domestic violence in Brazil constituted a particular social group*”, sem que as autoridades policiais queiram ou possam fazer algo (“*the inability or unwillingness to protect which state authorities had demonstrated in the past*”)<sup>23</sup>.

22 REINO UNIDO. United Kingdom Immigration Appeal Tribunal, CC-50627-99. Disponível em <<http://www.unhcr.org>>, acesso em 26 de janeiro de 2008.

23 CANADÁ. Diluna, Roselene Edyr Soares v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration). Disponível em <<http://www.irb-cisr.gc.ca>>, acesso em 28 de janeiro de 2009.

No Brasil, há precedentes sobre a temática nas decisões do Conare que não reconheceu o estatuto de refugiados aos ciganos romenos em 2000. Pesou na decisão do órgão que a recém-democratizada Romênia, parte da Convenção Europeia de Direitos Humanos, não perseguia mais os seus nacionais de origem cigana e que poderia oferecer proteção suficiente contra eventuais perseguições de agentes privados. A situação ficou dramática pelos números: a Pastoral do Migrante de São Paulo encaminhou pedido de providências ao Ministério Público Federal no Estado de São Paulo relatando que as solicitações de refúgio de ciganos romenos haviam sido “sistematicamente indeferidas”. O Serviço da Pastoral do Migrante, no mesmo pedido ao Ministério Público, relatou que havia já encaminhado 56 solicitações, todas indeferidas, e possuía informações de outras dezenas na mesma situação.

O Ministério Público Federal encontrou indícios de perseguição, salientando que “a situação de perseguição étnica na Romênia, contra os ciganos, não fosse a sua notoriedade (nesse passo, reportagem do jornal *O Estado de S. Paulo*, do dia 03.12.2000, intitulada “Romênia não consegue livrar-se do totalitarismo”), vem também atestada por vários organismos internacionais de proteção aos Direitos Humanos, tais como o *European Roma Rights Center* e *Helsinki Watch* do *Human Rights Watch*, e analisada minudentemente pelo antropólogo holandês radicado no Brasil, Frans Moonen (...)”<sup>24</sup>. Assim, o *parquet* federal recomendou a reanálise pelo Conare dos casos dos ciganos, mas, naquela altura, as deportações e o escape à clandestinidade por parte dos próprios ciganos já haviam ocorrido.

Ademais, é digno de nota o expressivo número de indeferimentos de solicitações de refúgio no Brasil. A estatística demonstra que, entre 1998 e 2006, houve 2094 indeferimentos pelo Conare (o recurso ao Ministro da Justiça apresenta cifras insignificantes de provimento: apenas 04 recursos foram providos neste mesmo período), o que é muito, pois existem hoje no Brasil um pouco mais de três mil refugiados<sup>25</sup>. Os números mais recentes demonstram que a tendência é a mesma, mesmo excluindo os dados dos solicitantes haitianos (todos foram indeferidos): em 2010, 56% dos pedidos foram indeferidos; em 2011, 79% foram indeferidos e em 2012, 73%<sup>26</sup>.

24 Esse relato consta da recomendação realizada pela Procuradora da República Maria Luiza Grabner, em 21.12.2000 ao Conare. Conferir em BRASIL. Representação 1.34.001.005971/2000-19, 2000, disponível nos arquivos da Secretaria dos Ofícios da Tutela Coletiva do Ministério Público Federal do Estado de São Paulo.

25 Conferir em LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *Reconhecimento dos Refugiados pelo Brasil. Decisões comentadas pelo Conare*. Brasília: Conare e ACNUR Brasil, 2007, em especial p. 75.

26 Disponível em <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio\\_no\\_Brasil\\_-\\_Uma\\_analise\\_estadistica\\_2010-2012](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_-_Uma_analise_estadistica_2010-2012)>, último acesso em 10 de dezembro de 2013.

É claro que a postura brasileira não é isolada. Há Estados de acolhida que rejeitam tal extensão do conceito de agente ativo da perseguição (para abarcar os agentes privados), afirmando que cabe ao Estado de origem proteger seus cidadãos. Somente na existência de uma total anarquia e ruptura do poder do Estado, haveria a possibilidade de reconhecimento do status de refugiado. Porém, o princípio de proteção e a proibição do *refoulement* apontam outra solução. De fato, esta postura restrita por certo viola o princípio do *non-refoulement*, que justamente exige a análise do caso concreto e do contexto real da situação vivenciada pelo solicitante de refúgio. A existência de um sistema de justiça aparentemente em funcionamento não elimina a tarefa do órgão de análise da solicitação de refúgio de verificar, *in concreto*, se há ação devida pelas autoridades contra a perseguição realizada pelos particulares.

## 9. O RECHAÇO PELA VIA DA COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL EM MATÉRIA PENAL

A Lei 9.474/1997 prevê um tratamento penal privilegiado ao refugiado em seu art. 10. De acordo com tal dispositivo, a solicitação de refúgio ao Conare suspenderá qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular em nosso território, instaurado contra o solicitante e pessoas de seu grupo familiar que o acompanhem, o que abrange inclusive a falsidade documental de passaporte. Se a condição de refugiado for reconhecida, há causa legal de extinção de punibilidade. A solicitação de refúgio e a decisão final favorável ao solicitante deverão ser comunicadas à Polícia Federal, que as transmitirá ao órgão onde tramitar o procedimento administrativo ou criminal.

Além disso, de acordo com o art. 33<sup>27</sup> da Lei 9.474/1997, o reconhecimento da condição de refugiado *impede* o seguimento de qualquer pedido de extradição baseado nos fatos que o fundamentaram. No mesmo sentido, a Lei 9.474/1997 estabelece o sobrestamento do processo de extradição em sua fase administrativa (de comunicação entre os Estados) ou já em curso no STF, nos termos do seu art. 34<sup>28</sup>.

Tal suspensão deve abarcar, inclusive, a eventual execução material da entrega de extraditando após a decisão concessiva da extradição pelo STF. Nesta última hipótese, o extraditando, agora solicitante de refúgio, encontra-se sob a

27 *In verbis*: “Art. 33. O reconhecimento da condição de refugiado obstará o seguimento de qualquer pedido de extradição baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio”.

28 *In verbis*: “Art. 34. “A solicitação de refúgio suspenderá, até decisão definitiva, qualquer processo de extradição pendente, em fase administrativa ou judicial, baseado nos fatos que fundamentaram a concessão do refúgio”.

jurisdição do Estado brasileiro e, logo, ao abrigo do princípio do *non-refoulement* (proibição do rechaço, base da proteção ao refugiado)<sup>29</sup>.

Por outro lado, o impacto inicial dos arts. 33 e 34 sobre a liberdade provisória do extraditando foi pequeno, na leitura majoritária feita pelo STF. De fato, o STF ponderou que o art. 22 da Lei 9.474/1997 fazia remissão ao Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/80), que regula a extradição do estrangeiro e sua prisão para tal fim (arts. 76 a 94)<sup>30</sup>. Com base nos arts. 82 e 84 desta última lei, o STF entendia que a prisão do extraditando era necessária para o trâmite do pedido extradicional, bem como perduraria até o julgamento final, não sendo admitidas a liberdade vigiada, a prisão domiciliar, nem a prisão albergue<sup>31</sup>. Invocando tal dispositivo o STF, em vários julgados, recusou propiciar tais benefícios ao extraditando solicitante de refúgio<sup>32</sup>.

Porém, em uma segunda leitura, o STF decidiu que a incidência do citado art. 34 da Lei 9.474/1997, que determina, como visto, a suspensão do processo de extradição caso seja apresentado pedido de refúgio, altera características típicas do processo extradicional. Assim, no caso de ocorrer a suspensão do processo de extradição, cabe ao STF avaliar se é conveniente ou não a concessão de prisão domiciliar, prisão albergue ou liberdade vigiada<sup>33</sup>. Com a edição da Lei 12.878, de 4 de novembro de 2013, o art. 82 do Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/80) foi alterado para prever, expressamente, que a prisão do extraditando tem *cunho cautelar*, ou seja, deve o Ministro Relator expressamente funda-

29 Neste sentido, já foi decidido pelo STF que "(...) O pedido de refúgio, formulado após o julgamento de mérito da extradição, produz o efeito de suspender o processo, mesmo quando já publicado o acórdão, impedindo o transcurso do prazo recursal". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Questão de Ordem em Extradição 785/ME. Requerente: Governo dos Estados Unidos Mexicanos. Extraditando: Sergio Gustavo Andrade Sanchez. Rel. Min. Néri da Silveira. Brasília, j. 13.09.2001 *DJU* 14.11.2003, p. 13.

30 *In verbis*: Art. 22 – "Enquanto estiver pendente o processo relativo à solicitação de refúgio, ao peticionário será aplicável a legislação sobre estrangeiros, respeitadas as disposições específicas contidas nesta Lei."

31 *In verbis*: Art. 84 – "Efetivada a prisão do extraditando (artigo 81), o pedido será encaminhado ao Supremo Tribunal Federal". BRASIL. Lei 6.815 de 19.08.1980. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>, acesso em 29 de janeiro de 2009. Entendemos que a CF/88 não admite prisão automática, devendo o Relator justificar o motivo da ordem de prisão cautelar do extraditando.

32 Conferir o HC 81.127-DF com a seguinte ementa: 'Direito Constitucional e Processual Penal. Prisão para fins de extradição. Pedido de refúgio, perante o Ministério da Justiça: suspensão do processo extradicional, sem direito, porém, do extraditando, à prisão domiciliar. Interpretação dos artigos 34 e 22 da lei 9.474, de 22.07.1997, em face do art. 84 do Estatuto do Estrangeiro'. BRASIL. STF. HC 81.127/DF. Paciente: Lino César Oviedo Silva. Impetrantes: José Carlos Fonseca e outros. Rel. Min. Sydney Sanches. Brasília, j. 28.11.2001. *DJU* 26.09.2003, p. 05.

33 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Questão de Ordem em Extradição 784/ME. Requerente: Governo dos Estados Unidos Mexicanos. Extraditanda: María Raquenel Portillo ou María Raquenel Portillo Jiménez. Relator: Min. Rel. Carlos Velloso. Brasília, j. 28.11.2001. *DJU* 30.04.2004, p. 32.

mentar os motivos que ensejam a perda da liberdade do extraditando no curso do processo de extradição<sup>34</sup>.

Por sua vez, no chamado caso “Padre Medina”, o reconhecimento do status de refugiado pelo Conare foi fator decisivo no convencimento do relator do processo extradicional no STF (Min. Gilmar Mendes), que decidiu pela concessão da prisão domiciliar<sup>35</sup>. Ainda no caso do Padre Medina, o STF dirimiu uma dúvida sobre a eventual inconstitucionalidade do art. 33 acima referido: a decisão de reconhecimento da condição de refugiado do Conare invadiria seara constitucional do STF (deliberar sobre a extradição)? A resposta da maioria do Pleno do STF foi negativa. Para a maioria dos Ministros, o reconhecimento administrativo da condição de refugiado, enquanto dure, impede, por definição, a extradição que tenha relação com os motivos do reconhecimento da condição de refugiado. Assim, na visão do STF “(...) É válida a lei que reserva ao Poder Executivo – a quem incumbe, por atribuição constitucional, a competência para tomar decisões que tenham reflexos no plano das relações internacionais do Estado – o poder privativo de conceder asilo ou refúgio (...) A circunstância de o prejuízo do processo advir de ato de um outro Poder – desde que compreendido na esfera de sua competência – não significa invasão da área do Poder Judiciário”<sup>36</sup>.

Ficou vencido o Min. Gilmar Mendes que entendeu que o reconhecimento do status de refugiado pelo Poder Executivo não vincula o Poder Judiciário, na linha da orientação fixada pelo próprio STF no caso do asilo político, em casos passados<sup>37</sup>. Contudo, o Min. Sepúlveda Pertence sustentou que houve divisão constitucional de competências entre o Poder Executivo e o Judiciário e, no que tange ao refúgio, este seria parte integrante da condução das relações internacionais que incumbe ao Poder Executivo. Ainda nesse caso, o Min. Celso de Mello, por seu turno, resgatou o papel *do Direito dos Refugiados* na construção da contemporânea proteção internacional dos direitos humanos, o

34 *In verbis*: “O Estado interessado na extradição poderá, em caso de urgência e antes da formalização do pedido de extradição, ou conjuntamente com este, requerer a *prisão cautelar* do extraditando por via diplomática ou, quando previsto em tratado, ao Ministério da Justiça, que, após exame da presença dos pressupostos formais de admissibilidade exigidos nesta Lei ou em tratado, representará ao Supremo Tribunal Federal”.

35 Ver Decisão de 28.07.2006, *DJ* 08.08.2006. Extradição 1008. Rel. Min. Gilmar Mendes. Repte. (s): Governo da Colômbia. Extdo: Francisco Antonio Cadena Collazos ou Oliverio Medina ou Camilo Lopez ou Cura Camilo.

36 BRASIL. STF. Extradição 1008/CB. Requerente: Governo da Colômbia. Extraditando: Francisco Antônio Cadena Collazos ou Oliverio Medina ou Camilo Lopez ou Cura Camilo. Relator Orig. Min. Gilmar Mendes, Relator para o Acórdão Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, julgamento em 21.03.2007. Publicado em 17/08/2007, p. 24.

37 Como ocorreu na Extradição 232/República de Cuba e na Extradição 524/Governo do Paraguai, que serão mencionadas abaixo.

que está em linha com os princípios fundamentais da República brasileira de promoção da dignidade humana. O Min. Mello fez referência, ainda, ao art. 48 da Lei 9.474/1997, que prevê o uso da Declaração Universal de Direitos Humanos como parâmetro hermenêutico de seus dispositivos. A sua conclusão reforça a necessidade de amplo efeito à condição jurídica de refugiado, inclusive com o arquivamento dos processos extradicionais sem revisão por parte do Poder Judiciário. Nas palavras do Min. Mello: “(...) a finalidade da norma inscrita no art. 48 da Lei 9.474/1997 refere-se à adoção de um processo hermenêutico, que, ao compatibilizar a aplicação da legislação brasileira com os princípios emergentes do Estatuto dos Refugiados, busca preservar os valores básicos, com os da ampla proteção e respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana, notadamente aqueles a que aludem os arts. 31, 32 e 33 da Convenção Internacional relativa ao Estatuto dos Refugiados, que garantem, ao súdito estrangeiro, ainda que em situação irregular no país de refúgio o direito de não sofrer sanções penais, de não ser expulso e de não ser entregue, imediatamente, ao Estado em cujo território a sua vida e a sua liberdade estejam injustamente ameaçadas, desde que aquele que busca o refúgio indique, à autoridade nacional, razões idôneas justificadoras de sua presença irregular no país”<sup>38</sup>.

Contudo, no Caso Battisti, a discussão foi retomada. Nesse caso, o Brasil concedeu refúgio a Cesare Battisti, italiano que, no curso de 2009, sofria processo extradicional requerido pela Itália<sup>39</sup>. A extradição foi baseada em fatos ocorridos nos anos 70 do século passado na Itália, quando o Sr. Battisti foi membro de organização armada revolucionária denominada PAC (*Proletários Armados para o Comunismo – Proletari Armati per il Comunismo*). Após fuga em 1981, Battisti foi condenado na Itália por homicídios ocorridos entre junho de 1978 e abril de 1979. O Conare brasileiro negou o refúgio, alegando inexistir perseguição por motivo odioso uma vez que seus processos criminais não seriam disfarce de perseguição política, mas sim desejo legítimo de um Estado de Direito de punir aqueles que atentaram contra a vida democrática. Porém, o Ministro da Justiça, Tarso Genro, no exercício da competência recursal dada pela Lei 9.474/1997, concedeu o refúgio alegando existir dúvida se a legislação utilizada nos processos criminais em comento contra o Sr. Battisti não havia violado o direito ao devido processo legal por motivo político (perseguição aos que se rebelaram, de modo armado, contra o regime italiano nos anos 70).

38 BRASIL. STF. Ext1.008, Rel. p/ o ac. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 21-3-2007, Plenário, DJ de 17-8-2007.

39 BRASIL. STF. Ext 1.085, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 16.12.2009, Plenário, DJE de 16.4.2010.

O Estado italiano, inconformado, impetrou mandado de segurança perante o STF para assegurar a extradição (MS 27.875). O caso Battisti difere do Caso do Padre Medina visto acima, uma vez que no caso Battisti o refúgio foi concedido em grau de recurso. Iniciado o julgamento, o Min. rel. Cezar Peluso votou pela superação do precedente Medina e pela possibilidade do *judicial review* da decisão concessiva de refúgio. Para o relator, o reconhecimento da condição de refugiado é ato vinculado aos requisitos expressos e taxativos que a lei lhe impõe. Assim, “só o ato administrativo *legal* de concessão de refúgio pode produzir esse efeito jurídico específico de impedir deferimento de extradição. Reconhecimento *ilegal* da condição de refugiado, porque se não ateuve nem atenha, por exemplo, a nenhuma das peremptórias hipóteses normativas explícitas e vinculantes, fora das quais aparece como juridicamente inconcebível o refúgio, é *inválido e ineficaz*, de modo que se não opõe como causa obstativa indireta de extradição, tanto quanto se lhe não pode opor qualquer outro fator mareado de ilegalidade”<sup>40</sup>.

Em sentido contrário firmou entendimento o Min. Eros Grau, para quem o mérito do ato administrativo que reconhece o status de refugiado só poderia ser questionado em ação própria, com direito à ampla defesa e contraditório<sup>41</sup>. No mais, lembrou o Min. Eros Grau a posição do Min. Joaquim Barbosa, em seu voto na Extradição 1.008 (Caso do Padre Medina), para quem “a judicialização do processo de extradição se faz em prol do extraditando”, o que também impede que – sem a ampla defesa e contraditório – se elimine a proteção ao extraditando prevista no art. 33 da Lei 9.474/1997. Também o Procurador-Geral da República, que atua como fiscal da lei nos processos extradiçionais perante o STF, manifestou-se pelo arquivamento imediato da extradição, com a incidência do comando do art. 33 da Lei 9.474/1997. Para o Procurador-Geral da República o fato do refúgio ter sido concedido por decisão unilateral do Ministro da Justiça não elimina o efeito previsto no art. 33 já mencionado<sup>42</sup>.

O julgamento do STF terminou, em 18 de novembro de 2009, com placar apertado: cinco Ministros votaram a favor do *judicial review* como preliminar da extradição e consideraram o refúgio indevido, bem como consideraram

40 BRASIL. STF. Ext 1.085, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 16.12.2009, Plenário, DJE de 16.4.2010. Ver voto do Min. Peluso, em especial fls. 27-28.

41 *In verbis*: “07. A apreciação do mérito do ato de concessão de refúgio, ato do Ministro da Justiça, poderá em tese ser pretendida, no juízo adequado, pelo Estado estrangeiro ou por quem demonstre legitimidade processual para tanto, não, porém, em processo de extradição ou mesmo em questão de ordem. O Poder Judiciário verificará, então, como anotei linhas acima, se o ato do Poder Executivo é correto, mesmo porque, no caso, inexistente uma interpretação verdadeira (única correta) da ocorrência, nele, de fundado temor de perseguição.” BRASIL. STF. Ext 1.085, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 16.12.2009, Plenário, DJE de 16.4.2010.

42 Ext 1.085, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 16.12.2009, Plenário, DJE de 16.4.2010.



preenchidos os demais requisitos – inexistência de crime político, ausência de prescrição entre outros – e autorizaram a extradição (Cezar Peluso, Gilmar Mendes, Carlos Britto, Ellen Gracie e Ricardo Lewandowski). Porém, quatro Ministros se posicionaram contra a revisão do ato do refúgio e aplicaram o artigo 33 da Lei 9.474 e indeferiram a extradição (Marco Aurélio, Joaquim Barbosa, Cármen Lúcia e Eros Grau, este último, ao que tudo indica, aceita a revisão do ato de refúgio em ação própria). Ainda, em tema que foge ao objeto do presente artigo, o STF, também por pequena maioria (cinco a quatro), decidiu que cabe ao Presidente da República a palavra final de concretização da extradição já autorizada pelo Supremo<sup>43</sup>.

Em face da apertada votação e como não participaram da votação do Caso Battisti vários Ministros da composição atual do STF (Celso de Mello e Dias Toffoli, por motivos de foro íntimo, Luís Barroso, Teori Zavaski e Rosa Weber, que tomaram posse após o caso) a temática ainda não está pacificada. Com isso, resta analisar o controle judicial do refúgio porque a experiência mostra que a temática do refúgio pode gerar inconformismos e busca de reversão (quer a favor ou contra o reconhecimento) no Judiciário. Avaliaremos, a seguir, o problemático controle judicial do refúgio.

## 10. *IN DUBIO PRO FUGITIVO*

O controle judicial das decisões de mérito do Conare insere-se em um tema mais amplo que é a *judicialização da política externa ou das relações internacionais do Brasil*. Há vários casos com repercussão nacional, no qual o Poder Judiciário avaliou atos administrativos, que, em um primeiro momento, seriam da alçada discricionária do Poder Executivo no exercício de sua função de gestão das relações internacionais (art. 84, VIII, da CF/1988 entre outros).

Foi assim no caso da ação do Ministério Público Federal que exigiu que a União, em nome da reciprocidade diplomática, tomasse as providências para que os norte-americanos fossem fotografados e tivessem suas impressões digitais colhidas assim que ingressassem no Brasil, em reação à idêntica medida imposta nos Estados Unidos aos brasileiros<sup>44</sup>. E foi assim no caso da suspensão liminar, pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), da cassação do visto do

43 Ext 1.085, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 16.12.2009, Plenário, DJE de 16.4.2010.

44 A ordem judicial foi exarada pelo juiz federal Julier Sebastião da Silva, de Mato Grosso. A liminar foi concedida em Ação cautelar preparatória de Ação Civil Pública promovida pelo Ministério Público Federal (Procurador da República em Mato Grosso, José Pedro Taques).

jornalista Larry Rother, que publicara reportagem considerada ofensiva à honra do Presidente da República da época<sup>45</sup>.

Em ambos os casos o Poder Judiciário foi provocado para fazer valer o Direito em um Estado Democrático como o brasileiro. Tal postura do Judiciário é comum em outras áreas do Direito Administrativo e sua função de avaliar a correta aplicação da lei por parte do Poder Executivo não chama mais a atenção. Mesmo em relação aos chamados atos discricionários, há muito foram desenvolvidos instrumentos de controle da chamada “conveniência e oportunidade” da Administração Pública, que impedem que, sob o manto da “discricionariedade”, sejam camuflados abusos de todos os tipos. Assim, consolidou-se na jurisprudência o uso da teoria dos motivos determinantes, da teoria do desvio de finalidade e abuso de poder e, ultimamente, do princípio da proporcionalidade, que asseguram ao Poder Judiciário instrumentos para controlar o abuso e o excesso por parte do Poder Executivo.

Não poderia ser diferente a postura do Poder Judiciário no que tange à atuação do Conare. Há que se levar em consideração o princípio da universalidade de jurisdição, previsto no art. 5º, XXXV, que permite a revisão das decisões administrativas pelo Poder Judiciário. Além disso, não há discricionariedade ou espaço político para a tomada de decisão do Conare: diferentemente do asilo político, o refúgio é direito do estrangeiro perseguido. Ou seja, caso o Conare entenda pela inexistência dos pressupostos necessários, pode o estrangeiro, associação de defesa dos direitos humanos, Ministério Público Federal ou Defensoria Pública da União questionar tal posição judicialmente<sup>46</sup>.

Por outro lado, o reverso da moeda merece análise mais detida. De fato, o princípio da proteção e da proibição do *non-refoulement* exigem do órgão judicial um escrutínio estrito de eventual falta de pressuposto (perseguição odiosa ou violação maciça e grave de direitos humanos) do reconhecimento da condição de refugiado. Apenas e tão somente na inexistência de fundamento algum é que poderia o Judiciário apreciar o ato e, com isso, preservar o próprio instituto do refúgio, que se desvalorizaria face ao uso abusivo. De fato, chamo a atenção a esse ponto, que pode parecer paradoxal: a ausência de controle judicial de ato concessivo de refúgio pode redundar na erosão da credibilidade

45 O remédio judicial perdeu o objeto, após nova decisão do Poder Executivo, desistindo de cassar o visto, em atendimento a pedido de reconsideração por parte do jornalista. BRASIL. STJ. HC 35.445/DF. Impetrante: Sérgio Cabral. Impetrado: Ministro de Estado da Justiça. Paciente: William Larry Rohter Júnior. Rel. Min. Francisco Peçanha Martins. Brasília, decisão de 13.05.2004, publicada em 18.05.2004.

46 Cabe lembrar que o Conare é um órgão despersonalizado da União. Ou seja, em face do art. 109 da CF, o questionamento de suas decisões será feito perante a Justiça Federal.

do refúgio, graças a concessões ilegítimas, eivadas de considerações de conveniência dos poderosos de plantão.

No que tange ao relacionamento do STF (órgão máximo do Poder Judiciário nacional) e a matéria em tela, cabe observar que o art. 33 da Lei 9.474/1997 assegura que o reconhecimento da condição de refugiado obstará o seguimento de qualquer pedido de extradição baseado nos fatos que fundamentaram o reconhecimento da condição de refugiado. Cabe, então, ao STF verificar se o pedido extradicional refere-se a fatos que, na avaliação do Conare, demonstram a existência de perseguição ou fundado temor de perseguição odiosa.

Se a resposta for positiva (os fatos apresentados pelo Estado requerente são justamente aqueles que, na visão do Conare, provam perseguição odiosa), resta ainda saber se o STF pode reavaliar o *mérito* da decisão do Conare, ou seja, considerar que não era caso de reconhecimento da condição de refugiado por inexistirem os pressupostos previstos na lei e nas convenções internacionais celebradas pelo Brasil e, conseqüentemente, *autorizar* a extradição do refugiado.

Há precedentes na jurisprudência do STF no que tange ao asilo político. De fato, já nos anos sessenta, houve posicionamento do STF no sentido de que a “concessão do asilo diplomático ou territorial não impede, só por si, a extradição, cuja procedência é apreciada pelo Supremo Tribunal e não pelo governo”<sup>47</sup>. Na década de 90, há outro precedente importante, no qual o Min. rel. Celso de Mello ressaltou que “não há incompatibilidade absoluta entre o instituto do asilo político e o da extradição passiva, na exata medida em que o STF não está vinculado ao juízo formulado pelo Poder Executivo na concessão administrativa daquele benefício regido pelo Direito das Gentes”<sup>48</sup>.

Porém, há o precedente de não apreciação do mérito do ato que reconhece a condição de refugiado, que ficaria na alçada do Poder Executivo (Conare ou, na fase recursal, do Ministro da Justiça) da Extradição 1008 já citada, cuja ementa não deixa dúvidas de que se trata de matéria de atribuição do Poder Executivo, fruto de sua gestão das relações internacionais (“É válida a lei que reserva ao Poder Executivo – a quem incumbe, por atribuição constitucional, a competência para tomar decisões que tenham reflexos no plano das relações internacionais do Estado – o poder privativo de conceder asilo ou refúgio”)<sup>49</sup>.

47 BRASIL. STF. Segunda Extradição 232/CA. Requerente: Governo de Cuba. Extraditando: Arsenio Pelayo Hernandez Bravo. Rel. Min. Victor Nunes. Brasília, j. 14.12.1962. *DJ* 17.12.1962, p. 70.

48 BRASIL. STF. Extradição 524/PG. Requerente: Governo do Paraguai. Extraditando: Gustavo Adolfo Stroessner Mora. Rel. Min. Celso de Mello. Brasília, j. 31.10.1990. *DJ* 08.03.1991, p. 2200.

49 BRASIL. STF. Extradição 1008/CB. Requerente: Governo da Colômbia. Extraditando: Francisco Antonio Cadena Collazos ou Oliverio Medina ou Camilo Lopez ou Cura Camilo. Rel. Orig. Min.

Na Extradicação 1085 (Caso Battisti) e no conexo Mandado de Segurança 27.875 proposto pela Itália (atacando o ato do Ministro de Estado concessivo do refúgio), vários posicionamentos divergentes foram expostos. Houve quem defendesse a aplicação automática do art. 33 (nas palavras do Procurador-Geral da República: “A existência de obstáculo formal ao processamento da extradição torna irrelevante, na minha compreensão, a discordância verificada quanto à solução de mérito”<sup>50</sup>). Por sua vez, o Min. Joaquim Barbosa atacou a “arrogância com que a República Italiana litiga neste caso”, criticou duramente o Embaixador italiano (que teria tido a “audácia”, nas palavras do Ministro, de pedir audiência privada para debater o caso, sem se restringir ao órgão competente – o Ministério das Relações Exteriores) e fez valer a soberania brasileira de conceder o refúgio, com o arquivamento subsequente do processo de extradição. Para o Min. Barbosa, o Mandado de Segurança da República Italiana não pode servir para atacar ato de soberania que “não pode ser solucionado por uma das Cortes envolvidas”, pois a Suprema Corte de um Estado também é órgão de soberania. Por isso, o reconhecimento da condição de refugiado não é ato administrativo comum, mas de ato de soberania, tomada pela República Federativa do Brasil e que reverbera nas relações internacionais, sendo regido pelo Direito das Gentes e inatacável pelo Judiciário nacional. Quanto à extradição, lembrou o Min. Joaquim Barbosa de seu caráter especial, de proteção ao extraditando. Na visão do Ministro, a intervenção do STF deve se operar na extradição em *prol do extraditando e não em seu detrimento*. Houve votos favoráveis ao *judicial review*. O Min. Grau pendeu para a revisão judicial do ato administrativo que reconhece a condição de refugiado *em ação própria*, com extinção do processo de extradição. E, finalmente, o Min. Peluso considerou, como visto, ser possível a revisão judicial inclusive em preliminar do processo de extradição<sup>51</sup>.

Ponderando tais posições, vejo que a existência de repercussão nas relações internacionais de determinado ato não possui o condão de excluir a apreciação judicial. Tal caminho levaria, *ad terrorem*, a exclusão do Poder Judiciário de vários temas contaminados hoje pela relações internacionais e afetas à so-

---

Gilmar Mendes, Relator para o Acórdão Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, j. 21.03.2007. *DJ* 17.08.2007, p. 24

50 Ver parágrafo 12 do Segundo Parecer do PGR após a concessão do refúgio. Parecer em mãos do autor do presente artigo in BRASIL. STF. Ext 1.085, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 16.12.2009, Plenário, DJE de 16.4.2010. Ver voto do Min. Peluso, em especial fls. 27-28.

51 O referido mandado de segurança foi considerado prejudicado – por maioria. O STF considerou que a legalidade ou ilegalidade do ato que reconhece a condição de refugiado deveria ser apreciada como preliminar na extradição. (MS 27.875, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 9-9-2009, Plenário, Informativo 558).

berania estatal e que prejudicam os jurisdicionados. Por outro lado, mesmo considerando que a República Italiana não tem realmente “direito líquido e certo” amparado pelo *mandamus*, não cabe esquecer que o processo de extradição é espécie de cooperação penal internacional que deve levar em consideração os direitos do extraditando e ainda os direitos das vítimas. Em síntese, o processo de extradição deve levar em consideração o direito do extraditando ao devido processo legal extradicional, mas não pode olvidar dos direitos das vítimas que almejam justiça pela persecução criminal daquele que será extraditado. Esquecer a vítima e a conseqüente impunidade gerada pelo fracasso da cooperação internacional penal não atende aos ditames do acesso à justiça previsto na Constituição brasileira, que, na própria visão do STF, atinge brasileiros e estrangeiros, inclusive os não residentes.

Assim, considero que é possível uma preliminar (ilegitimidade do reconhecimento da condição de refúgio) em um processo de extradição *contra* o extraditando, porque tal processo é, na sua essência, um controle de legalidade e convencionalidade (no caso da existência de tratados internacionais) do pedido extradicional, que deve levar em consideração eventuais direitos do extraditando sem olvidar os direitos dos terceiros. Na linha da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, há no plano do Direito Internacional dos Direitos Humanos a obrigação do Estado de não permitir impunidade dos perpetradores de violações de direitos fundamentais<sup>52</sup>. O Brasil já percebeu tal situação no caso do Sr. Damião Ximenes: a impunidade dos autores do homicídio do Sr. Damião gerou condenação brasileira perante a Corte de San José, em nome do direito dos seus familiares de acesso à justiça e combate à impunidade<sup>53</sup>. Aplicado esse raciocínio ao processo de cooperação penal internacional, vê-se que cabe a verificação da legitimidade do ato que reconhece a condição do refugiado, para evitar que este importante instituto seja utilizado de modo indevido e vulnere o direito das vítimas ao acesso à justiça por intermédio da extradição.

Logo, acolho a revisão judicial (*judicial review*) do ato de reconhecimento da condição de refugiado, fundado no princípio da universalidade da jurisdição, bem como na possibilidade de revisão das decisões administrativas pelo Poder Judiciário – mesmo aquelas com impacto nas relações internacionais –

---

52 CARVALHO RAMOS, André de. *Processo Internacional de Direitos Humanos*. 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 2013.

53 CARVALHO RAMOS, André de. “Análise Crítica dos casos brasileiros Damião Ximenes Lopes e Gilson Nogueira na Corte Interamericana de Direitos Humanos”. *II Anuário Brasileiro de Direito Internacional*. 1ª ed.; Belo Horizonte: Cedin, 2007, v. 1, pp. 10-31.

e ainda em ser a extradição um instituto de cooperação internacional que leva em consideração os direitos do extraditando e também o direito das vítimas.

Contudo, a revisão deve ser absolutamente regrada e estrita, em respeito ao princípio do *non-refoulement*. De fato, no tocante ao refúgio, essa revisão deve ser feita sempre sob o paradigma da interpretação *pro homine*<sup>54</sup>. Por isso, defendo que o reconhecimento da condição de refugiado no Conare ou na via recursal ao Ministro da Justiça faz nascer um ônus argumentativo ao Supremo Tribunal, que deverá expor, sem sombra de dúvida, que não havia sequer fundado temor de perseguição odiosa ou situação grave de violações maciças de direitos humanos no caso em análise. Assim, a dúvida milita a favor do reconhecimento do status de refugiado (princípio do *in dubio pro fugitivo*) e ainda só pode ser questionada a decisão do Conare se houver evidente prova de abuso ou desvio de finalidade, como reza a doutrina do controle judicial dos atos administrativos.

Essa revisão pelo Judiciário (pelo STF, nos processos extradicionais, ou em outros tipos de ações, como, por exemplo, uma ação civil pública interposta pelo *parquet* federal) deve ser feita de modo fundamentado e levar em consideração a meta final do Direito dos Refugiados que é a preservação da dignidade humana, sob pena de expor o Brasil a sua responsabilização internacional por violação de direitos humanos, uma vez que o direito ao acolhimento é previsto também no art. 22 da Convenção Americana de Direitos Humanos, cuja Corte (Corte Interamericana de Direitos Humanos) o Brasil já reconheceu a jurisdição<sup>55</sup>.

## CONCLUSÃO

Na atualidade, é mais fácil um peixe valioso ser considerado quase um “nacional” de um país do que seres humanos. De fato, em 1999, Austrália e Nova Zelândia processaram o Japão pela pesca predatória do “Southern Bluefin Tuna” (*Thunnus maccoyii*) em alto-mar, alegando, além da defesa da integridade da Convenção do Direito do Mar de 1982, que o referido peixe migrava para as águas territoriais dos respectivos países, de onde surgia o interesse jurídico de proteção desses cardumes<sup>56</sup>.

54 Conforme explícito em obra anterior, em passagem específica sobre a interpretação *pro homine*. Ver em CARVALHO RAMOS, André de. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional*. 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 2013.

55 Ver sobre o tema da responsabilidade internacional por violação de direitos humanos em CARVALHO RAMOS, André de. *Responsabilidade Internacional por Violação de Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2004.

56 Ver SCOTT, Shirley V. “Australia’s first tuna negotiations with Japan” in 24 *Marine Policy* (2000), pp. 309-318.

Por outro lado, em 2002, a mesma Austrália impediu que solicitantes de refúgio resgatados em alto-mar (mais de quinhentas pessoas) por um cargueiro norueguês desembarcassem. Sob a alegação de serem em sua maioria *migrantes econômicos*, foram enviados para Nauru, país em crise que aceitou os chamados “boat people” em troca de paga. Cabe ressaltar que a Austrália, país formado por ex-imigrantes, é signatária da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, que tem como princípio o “*non-refoulement*” e obriga o Estado de acolhida a conceder o direito de recurso contra a decisão que denegue o refúgio. Tal política australiana, conhecida como “Pacific Solution”, consiste em manter centros de detenção de solicitantes de refúgio em ilhas próximas à Austrália, longe do crivo da mídia e das organizações locais de direitos humanos. Tem como objetivo declarado diminuir o fluxo de barcos de solicitantes de refúgio e imigrantes econômicos rumo à Austrália, bem como facilitar a repatriação<sup>57</sup>.

Por outro lado, a posição brasileira merece encômios, em que pese a necessidade de aperfeiçoamentos como mostram os diversos exemplos de riscos de rechaço vistos acima. A recepção de refugiados é um dos melhores exemplos de *compliance* concreta do Brasil em relação aos tratados de direitos humanos. Isso é extrema valia para a afirmação dos direitos humanos no Brasil, se considerarmos a situação caótica de violações de direitos no país, alvo de imensas críticas de todos os Relatores Especiais da ONU que visitam o território nacional<sup>58</sup>. Além disso, mesmo com a limitada perspectiva de investimento público, resalto que os refugiados estrangeiros contribuem em muito para o Brasil, ao participar do desenvolvimento nacional, com seu labor e infusão de novas práticas culturais e sociais. Também contribuem ao estimular a tolerância e o conhecimento da diversidade da humanidade. Cada refugiado que aqui é acolhido incute um pouco mais de respeito ao diferente e estimula o diálogo entre aqueles que com ele convivem.

A Lei 9.474/1997, por sua vez, espalha uma mensagem importante: que é possível acolher os refugiados com dignidade, sem estabelecer “centros de internação” ou apreensão de barcos na costa. O direito de ingresso do solicitante de refúgio no território nacional e seu amparo por uma rede de apoio social é uma conquista histórica da proteção de direitos humanos no Brasil, que não pode ser eliminada.

57 RAJARAM P.K. e GRUNDY-WARR, C. “The Irregular Migrant as Homo Sacer: Migration and Detention in Australia, Malaysia and Thailand”, in *International Migration Quarterly Review*, Vol. 42, No. 1, 2004, pp.

58 Ver mais em CARVALHO RAMOS, André de. *Processo Internacional de Direitos Humanos*. 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 2013.

Assim, esperamos que o direito ao acolhimento e o princípio do *non-refoulement* sejam mantidos sob tal filosofia de confiança e respeito ao solicitante de refúgio. Com isso, o Brasil continuará a demonstrar a toda comunidade internacional, que o tratamento digno é imperativo e verdadeiro norte no desenvolvimento do Direito Internacional dos Refugiados.

## BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Direitos Humanos e não violência*. São Paulo: Ed. Atlas, 2001.
- ANDRADE, José H. Fischel. *Direito Internacional dos Refugiados. Evolução histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 1996.
- ARAUJO, Nadia de e ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *O direito internacional dos refugiados – uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2001
- BETHLEHEM, Daniel e LAUTERPACHT, Elihu. “The scope and content of the principle of non-refoulement: opinion” in FELLER, Erika, TURK, Volker e NICHOLSON, Frances (edits), *Refugee Protection in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, pp. 87-181.
- CANADÁ. Diluna, Roselene Edyr Soares v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration). Disponível em <<http://www.irb-cisr.gc.ca>>, acesso em 28 de janeiro de 2009
- CARVALHO RAMOS, André de. *Processo Internacional de Direitos Humanos*. 3ª. São Paulo: Saraiva, 2013.
- \_\_\_\_\_. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional*. 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 2013.
- \_\_\_\_\_. *Responsabilidade Internacional por Violação de Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2004.
- DIMOPOULOS, Penny. “Membership of a particular group: an appropriate basis for eligibility for refugee status?” in 7 *Deakin Law Review* (2002), pp. 367-385.
- GOODWIN-GILL, Guy S. “Entry and Exclusion of Refugees: The Obligations of States and the Protection Function of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees” in 3 *Michigan Yearbook of International Legal Studies* (1982), pp. 291 e seguintes
- GRAHL-MADSEN, A. *The Status of Refugees in International Law*. vol 1, Leyden, 1966.
- HATHAWAY, James. *The Law of Refugee Status*. Vancouver: Butterworths Canada Ltd, 1991.
- JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.
- \_\_\_\_\_. “Mejora de la integración de los refugiados: nuevas iniciativas en Brasil”. *Forced Migration Review*, v. 35, p. 46-46, 2010.
- LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *Reconhecimento dos Refugiados pelo Brasil. Decisões comentadas pelo Conare*. Brasília: Conare e ACNUR Brasil, 2007
- STERNBERG, Mark. R. Von. *The grounds of refugee protection in the context of International Human Rights and Humanitarian Law*. The Hague, London, New York: Martinus Nijhoff Publishers, 2002.
- TURK, Volker e NICHOLSON, Frances. “Refugee protection in international law: an overall perspective.” In FELLER, Erika, TURK, Volker e NICHOLSON, Frances (edits), *Refugee Protection in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, pp. 3-45.
- WEIS, Paul. *The Refugees Convention, 1951: the travaux préparatoires analysed, with a commentary*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.





# A RELAÇÃO ENTRE OS INSTITUTOS DA EXTRADIÇÃO E DO REFÚGIO

*Fabrcio Toledo de Souza*

## INTRODUÇÃO

A Lei 9.474/97 tem a virtude de harmonizar de forma adequada a relação entre a extradição e o refúgio. Os três artigos que compõem o Capítulo I do Título V da Lei expressam de modo evidente e inequívoco a vontade do legislador em garantir a proteção da pessoa vítima da perseguição injusta, ainda antes do reconhecimento definitivo de sua condição de refugiada. Em seu artigo 34, a Lei determina a suspensão da extradição até a decisão definitiva do processo de refúgio, desde que baseado nos mesmos fatos. E com o reconhecimento, diz o artigo 33, a extradição não pode prosseguir, desde que os fatos que a fundamentam sejam os mesmos em que se baseava o pedido de refúgio. Em termos gerais, a extradição é o instituto pelo qual um Estado requer a entrega de um cidadão acusado (extradição instrutória) ou condenado (extradição executória) por um delito.

## 1. REQUISITOS PARA A EXTRADIÇÃO

No direito brasileiro, as regras para extradição estão definidas genericamente no artigo 5º da Constituição (incisos LI e LII) e também no artigo 102, inciso I, alínea “g”, que define a competência do Supremo Tribunal Federal para julgar os processos de extradição. É a Lei 6.815/80 – conhecida como Estatuto ou Lei de Estrangeiros – que regula o processo de extradição, desde os pressupostos, condições e regras processuais, até os impedimentos. A Lei de Estrangeiros dedica um título inteiro ao tema da extradição (o Título IX é constituído por dezoito artigos), e, apesar de sua característica indistintamente nacionalista – fruto do momento em que foi criada e do propósito político do regime em vigência – sua maior preocupação parece ser a de garantir ao estrangeiro proteções básicas diante de eventuais arbitrariedades políticas.

Para que um Estado possa aceitar o pedido de extradição é preciso, em primeiro lugar, que exista um tratado firmado entre os dois países. Houve um tempo em que a regra para a extradição baseava-se na reciprocidade, ou seja,

no compromisso que ambos os Estados assumiam em cumprir os pedidos de extradição. Quando um Estado é instado a entregar o nacional de outro país com o qual mantém tratado, lhe é vedado analisar o mérito da acusação ou da condenação, devendo limitar-se à análise das condições legais para o processamento da extradição. Isso não impede, contudo, que o Judiciário avalie o contexto em que se deu a decisão.

De acordo com o direito brasileiro, ao receber um pedido de extradição, a autoridade deve observar se existe se o ato pelo qual o estrangeiro foi acusado ou condenado é considerado delito também no Brasil. É o que se chama de dupla tipicidade. Nem sempre a descrição dos crimes é semelhante, por isso o Judiciário analisa se a lei brasileira prevê punição para conduta análoga. Outro requisito é que o Estado estrangeiro se comprometa com algumas garantias fundamentais prescritas pela lei brasileira, como, por exemplo, a proibição de pena de morte e o limite de prisão por tempo máximo de trinta anos.

O Supremo Tribunal Federal só autoriza a extradição se o Estado estrangeiro se compromete com tais garantias. É preciso ainda que o Estado requerente descreva de modo claro os crimes atribuídos ao extraditando, revelando de maneira inequívoca a autoria e, além disso, demonstre que a acusação ou condenação estão vinculadas e restritas ao crime pelo qual se requer a extradição. O desatendimento a estes requisitos – que embora formais, estão ligados intrinsecamente a princípios fundamentais do direito – pode levar o Tribunal a negar a extradição.

A extradição, seja ela instrutória ou executória, depende sempre do pronunciamento do Plenário do Supremo Tribunal Federal, que deve julgar sua legalidade e procedência (artigo 83 da lei 6.815/80). No caso da extradição instrutória, requerida pelo país que pretende processar criminalmente um acusado residente no Brasil, o Estado estrangeiro deve instruir seu pedido com cópia do ato legítimo que determinou a pronúncia ou a prisão preventiva. No caso da extradição executória, requerida contra o estrangeiro já condenado em outro país, é necessário que o Estado requerente apresente cópia da sentença condenatória proferida por juiz competente (artigo 80). Nos dois casos, o Estado requerente deve “juntar ao pedido indicações precisas sobre o local, data, natureza e circunstâncias do fato criminoso, identidade do extraditando, e, ainda, cópia dos textos legais sobre o crime, a pena e sua prescrição” (art. 80, parte final).

## 2. EXCEÇÕES À EXTRADIÇÃO

Se o crime pelo qual o extraditando é acusado ou pelo qual foi condenado não é punível no país onde se encontra, a entrega será negada. A Lei 6.815/80 (inciso II do artigo 77) proíbe a extradição de estrangeiro condenado por ato que não é definido como crime pela legislação brasileira. Assim como será negada a extradição requerida por crime político. A Lei (artigo 77, incisos VII e VIII) assegura ao estrangeiro condenado por crime político ou julgado por Tribunal de exceção a proteção contra a extradição, por considerar que se trata de medida injusta. As proibições prescritas na lei estão elencadas no artigo 77:

Art. 77. Não se concederá a extradição quando:

I – se tratar de brasileiro, salvo se a aquisição dessa nacionalidade verificar-se após o fato que motivar o pedido; I – o fato que motivar o pedido não for considerado crime no Brasil ou no Estado requerente; III – o Brasil for competente, segundo suas leis, para julgar o crime imputado ao extraditando; IV – a lei brasileira impuser ao crime a pena de prisão igual ou inferior a 1 (um) ano; V – o extraditando estiver a responder a processo ou já houver sido condenado ou absolvido no Brasil pelo mesmo fato em que se fundar o pedido; VI – estiver extinta a punibilidade pela prescrição segundo a lei brasileira ou a do Estado requerente; VII – o fato constituir crime político; e VIII – o extraditando houver de responder, no Estado requerente, perante Tribunal ou Juízo de exceção.

## 3. O PROCESSO DE EXTRADIÇÃO

Atualmente o processo de extradição no direito brasileiro tem três fases, sendo a primeira de natureza administrativa, caracterizada pela apresentação do pedido do Estado requerente ao Governo brasileiro, através do Ministério das Relações Exteriores, que posteriormente o envia ao Ministério da Justiça. Na segunda fase, o pedido é enviado ao Supremo Tribunal Federal, que deverá decidir a extradição, depois de analisar a legalidade do pedido. Por fim, na terceira fase, ao Executivo cumpre decidir pela extradição, desde que aprovada pelo STF. Se o Tribunal indefere a extradição, o Executivo está impedido de entregar o estrangeiro ao país requerente, mas caso a prove, cabe ao Executivo decidir se é o caso de entregá-lo ou não.

Historicamente, o processo de extradição sofreu algumas alterações. No Império, a extradição era um processo meramente administrativo, sem qualquer procedimento judicial, e continuou sendo assim até a República. Em 1905, porém, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a extradição só se daria quando

houvesse um tratado firmado entre os Estados, pois a Constituição de 1891 aboliu a extradição fundada apenas na reciprocidade. A partir de então, o STF deveria intervir nos processos de extradição para verificar se eles obedeciam aos termos dos tratados firmados com os países requerentes. Além disso, o Tribunal verificava se o estrangeiro estava sofrendo ou estava na iminência de sofrer alguma violência ou coação, por ilegalidade ou abuso de poder.

#### **4. A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: EXTRADIÇÃO E REFÚGIO**

Como dissemos antes, a extradição, seja instrutória ou executória, depende sempre do pronunciamento do Plenário do Supremo Tribunal Federal, que deverá apreciar sua legalidade e procedência, nos termos do que prescreve o artigo 83 da Lei 6.815/80. Ao Tribunal compete verificar se estão presentes os requisitos para extradição, se estão asseguradas as garantias do extraditando e se não há qualquer motivo para negá-la. Em primeiro lugar, cabe verificar as normas presentes no tratado firmado entre os Estados, requisito primeiro para a extradição.

O Tribunal também deverá verificar se o Estado estrangeiro instruiu devidamente o pedido. No que diz respeito ao tema deste artigo, ou seja, a relação entre a extradição e o refúgio, importa analisar sobretudo o procedimento do STF nos casos em que se discute a natureza dos crimes imputados ao extraditando – se crime comum ou político – ou ainda sobre competência e legitimidade do tribunal ou juiz do Estado requerente (isto é, se não se trata de tribunal ou juiz de exceção). Há outros pontos igualmente polêmicos nos processos, como, por exemplo, a competência para a decisão final sobre a extradição: cabe ao Executivo ou ao Judiciário? Para verificar como o Supremo resolveu estas e outras questões, selecionamos alguns casos emblemáticos, envolvendo estrangeiros reconhecidos como refugiados ou asilados (antes da Lei 9.474/97).

##### **4.1. O CASO FALCO: DISTINÇÃO ENTRE TERRORISMO E CRIME POLÍTICO**

Em sessão realizada no dia 04/10/89, o Supremo Tribunal Federal, por decisão unânime dos Ministros, indeferiu a extradição de Fernando Carlos Falco, por entender que se tratava de delitos políticos. Pesou contra o pedido de extradição, a falta de individualização pessoal: a Justiça argentina se contentou em atribuir as mortes genericamente, sem demonstrar a responsabilidade pessoal de Falco, contrariando, assim, princípio básico do direito brasileiro a respei-

to da obrigatoriedade de individualização da pena. O Min. Relator Sepúlveda Pertence criticou expressamente a solução adotada pelo Tribunal argentino de forçar, mediante manipulação jurídica, a condenação de Falco por todos os crimes ocorridos durante a invasão – inclusive crimes de morte – simplesmente pelo fato de ter sido ele um participante do movimento rebelde. Nem mesmo o fato de ele ter supostamente assumido o risco de causar as mortes – o que no direito brasileiro se conhece como “dolo eventual” – seria suficiente, segundo o Ministro, para validar a extradição.

Sepúlveda Pertence afastou também a hipótese de terrorismo, afirmando que a invasão de “La Tablada” deve ser caracterizada como “rebelião aberta” (pág.207 do Acórdão). As mortes ocorridas durante a invasão de “La Tablada” foram, segundo ele, frutos inevitáveis da violência em combate aberto, determinadas pela necessidade da empreitada rebelde e da resistência a ela. E, diante da análise da situação desenhada no processo, não havia sequer a possibilidade de se afirmar que os atos violentos caracterizam “crimes de barbárie e vandalismo”. Por fim, ele decidiu que, sob o prisma do direito brasileiro, os crimes de morte cometidos durante a rebelião devem ser considerados “delitos políticos relativos”. O Min. Celso de Mello, que também decidiu pelo reconhecimento político dos crimes cometidos por Falco, explica em seu voto que a distinção entre crimes comuns e políticos é bastante delicada e deve ser analisada a partir da motivação do indivíduo, ou seja, por um critério subjetivo.

Para ele, o elemento subjetivo ficou claramente demonstrado em relação a Falco, razão pela qual ele julgou os crimes cometidos por ele como delitos políticos, apesar da “lamentável perda de vidas humanas decorrentes da ação armada do Movimento Todos pela Pátria” (pág. 224). O Min. Celso de Mello, por sua vez, entendeu que o ordenamento constitucional brasileiro considera legítimas as ações cometidas para defender o regime democrático vigente. Para ele, o movimento do qual participou Falco não pode ser confundido com o terrorismo, que se caracteriza por atos de irracionalidade e de ofensa indiscriminada a qualquer pessoa. A tendência do direito internacional, conforme ele explica, é de descaracterizar o terrorismo como delito político e, desta forma, excluí-lo dos privilégios da não extradição e do asilo político.

O Ministro observa, no entanto, que das infrações imputadas a Falco, pelo menos duas são crimes políticos puros: o de associação ilícita qualificada e o de rebelião agravada, que foram introduzidos no Código Penal argentino por uma Lei específica, denominada de “Defensa de la Democracia”, que, como ele observa, não encontra sequer correspondência na lei penal brasileira, mas tão somente na Lei de Segurança Nacional. Em seu voto ele também anota

que o movimento político ao qual Falco pertencia – “Movimiento Todos por la Patria” – tem caráter inquestionavelmente político (pág. 188). E anotou ainda que o crime de “rebelião agravada” é crime essencialmente político. Como explica em seu voto, no Código Argentino, a rebelião e a sedição são modalidades típicas de atentado político.

#### **4.2. O CASO STROESSNER: DITADURA, CORRUPÇÃO E FORMALISMO JURÍDICO**

Em 31 de outubro de 1990, o Supremo Tribunal Federal indeferiu a extradição (524-3) requerida pelo Paraguai – com base em Tratado celebrado em 1992 – contra Gustavo Adolfo Stroessner Mora, filho do ex-ditador Alfredo Stroessner. De acordo com o pedido feito pelo governo paraguaio, Stroessner havia sido condenado por crimes contra a administração pública – corrupção, enriquecimento ilícito, ofensa patrimonial aos direitos aduaneiros e fiscais do Estado – previstos também como crime pela lei penal brasileira. Gustavo Stroessner recebeu asilo territorial no Brasil – previsto no Decreto 55.929/65, que regulamentou a aplicação da Convenção Sobre Asilo Territorial, de 1954, chamada “Convenção de Caracas” – depois de ter alegado perseguição política.

Segundo consta do pedido de extradição (pág. 81 do Acórdão), a perseguição era motiva pelo fato de Gustavo ser filho do ex-ditador Alfredo Stroessner, então deposto da presidência por um movimento militar. Seu pai, Alfredo Stroessner, governou o Paraguai por 35 anos, durante sete mandatos consecutivos, que venceu em pleitos marcados por fraudes. Dentre muitas outras arbitrariedades, foi duramente criticado por sua manifesta simpatia ao nazismo e pelo fato de ter dado asilo a conhecidos nazistas, como Josef Mengele. Depois de um golpe de Estado em 1989, quando foi deposto do governo, Stroessner foi expulso e veio para o Brasil, onde viveu exilado até sua morte.

A tradição do STF em relação ao asilo territorial entendia que não havia incompatibilidade entre o asilo e a extradição, pois o ato do Executivo não vinculava o Judiciário. A extradição dependia apenas na análise de seus pressupostos, dentre os quais, a inexistência de prisão por crime político ou de opinião. A defesa de Stroessner argumentava que a extradição requerida pelo governo paraguaio tinha conotação política disfarçada. O Tribunal, no entanto, afastou essa alegação. O indeferimento da extradição, contudo, se deu tão somente pela inobservância de alguns requisitos formais, mas imprescindíveis: o pedido de extradição não indicava, com a devida clareza, a autoria dos crimes imputados ao extraditando.

O decreto de prisão não descrevia com precisão os fatos delituosos supostamente cometidos por Stroessner, mas havia tão somente simples menção a práticas de delitos “contra a Administração Pública, corrupção e venalidade” (pág. 98). A exigência da discriminação rigorosa das condutas e da autoria é um requisito indispensável para a extradição. Por entender que não foram respeitadas as prescrições da lei e do próprio Tratado, o Tribunal indeferiu o pedido por votação unânime, em sessão da qual participaram os Ministros Moreira Alves, Aldir Passarinho, Sydney Sanches, Octavio Galloti, Célio Borja, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso e, como relator, Marco Aurélio, sob presidência do Ministro Néri da Silveira.

#### 4.3. O CASO ACHILLE LOLLO

A extradição de Achille Lollo (Extradição 581-2) foi julgada em 20 de outubro de 1993 e, por decisão unânime dos Ministros, foi indeferida. A razão para o indeferimento foi a prescrição da pena. Lollo havia sido condenado na Itália por “incêndio doloso, de que resultaram mortes imputadas ao agente a título de culpa e crimes de menor gravidade” (pág.14 do Acórdão). Um dos crimes atribuídos a Achille Lollo ganhou significativa notoriedade em razão de suas trágicas consequências. Ele foi acusado de ter incendiado o apartamento de um membro de grupo fascista, que acabou se salvando. Dois de seus filhos, porém, morreram carbonizados. A foto dos jovens na janela do prédio provoca até hoje profundo horror e comoção. No entanto, Lollo foi condenado apenas pela culpa nas mortes, já que, segundo decidiu a Justiça italiana, não teve intenção nas mortes<sup>1</sup>. Ao fim, o Tribunal verificou a prescrição retroativa da pena mais grave – de oito anos, pelo crime de incêndio doloso agravado (p. 36) – e negou a extradição.

#### 4.4. O CASO PASQUALE VALITUTTI

O italiano Pasquale Valitutti (Extradição 597-9) teve sua extradição indeferida por votação unânime, em sessão realizada em 24 de fevereiro de 1994, em razão da prescrição da punição, conforme a legislação brasileira. Ele havia sido condenado pelo Tribunal de Milão a pena de 10 anos por ter promovido e organizado, junto com outros réus, o grupo “Ação Revolucionária”, cujo objetivo era a “subversão, mediante violência, da ordem política, econômica e social do país, e formando, para esse fim, um bando armado” (p. 37 do Acórdão). De acordo com a condenação, Valitutti fez parte de um atentado a bala contra um policial e de outros atos que envolviam atentados com explosivos. O

<sup>1</sup> E foi também condenado por incêndio intencional, com agravantes.



Tribunal não analisou o mérito do pedido de extradição, pois a preliminar de prescrição impôs a extinção do processo.

#### **4.5. O CASO LUCIANO PESSINA**

Em 13 de fevereiro de 1997, o Supremo Tribunal julgou a extradição de Luciano Pessina (Extradição 694-1), indeferindo, por unanimidade, o pedido feito pelo Governo italiano. Pessina fora condenado, na Itália, a três penas de reclusão, por diferentes crimes. A primeira das penas, de um ano e oito meses, foi prontamente declarada extinta pela prescrição. No entanto, mesmo em relação a esta primeira condenação, que o Tribunal entendeu prescrita, os Ministros declararam o caráter político dos delitos. E o mesmo decidiram em relação às demais condenações. Conforme se verifica na ementa do julgamento, o italiano fora condenado por ter participado das explosões em via pública, em lugar desabitado e não frequentado por qualquer pessoa.

A segunda condenação se deu por ter ele participado do roubo de armas e de dinheiro em ataque contra uma agência bancária. A terceira condenação também foi consequência de roubo a banco, agravado pelo uso de armas e “pluralidade de agentes”. Em relação a todos os delitos, portanto, o Supremo atribuiu caráter político – pelo critério da preponderância – e afastou alegação de que se tratavam de atos terroristas. O Min. Sydney Sanches, Relator do processo, conclui pela preponderância da natureza política dos crimes, afirmando que os delitos tinham como causa a “insubmissão à ordem econômica e social do Estado italiano, por razões políticas, inspiradas na militância do paciente [Pessina] e de seu grupo” (pág. 188 do Acórdão). E adiante (pág. 190) afirma que não há fatos concretos “característicos de prática de terrorismo, ou de atentados contra a vida ou a liberdade das pessoas”. Os demais Ministros, dentre eles alguns que já tinha participado de julgamentos semelhantes – como o “Caso Falco” – acompanharam, todos, a opinião do Relator.

#### **4.6. CASO NORAMBUENA**

Em 26 de agosto de 2004, o STF deferiu a extradição de Mauricio Norambuena (Extradição 855-2), por votação unânime. O Tribunal, entretanto, condicionou a extradição à comutação das penas de prisão perpétua em pena máxima de trinta anos. O Presidente da Corte era Nelson Jobim e estiveram presentes na sessão os Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa e Eros Grau. De acordo com o acórdão, Mauricio Fernandes Norambuena, que também era chamado por Maurício Fernandez Norambuena

e Maurício Hernández Norambuena, foi condenado pela Justiça chilena a duas penas de prisão perpétua pela prática de crimes de homicídio, formação de quadrilha armada e extorsão mediante sequestro, todos qualificados como atos de caráter terrorista.

O STF enviou então uma série de perguntas ao Judiciário chileno, para averiguar se estariam presentes as condições necessárias à extradição. Os Ministros puderam então confirmar que Norambuena não havia sido julgado por Tribunal ou Juízo de exceção, que seu processo respeitou todas as prerrogativas legais e que ele não foi julgado à revelia. As autoridades chilenas também informaram que a legislação daquele país permite a redução das prisões perpétuas, conforme exige a lei brasileira (a penas máximas de trinta anos). Durante o interrogatório feito pela Justiça brasileira, Norambuena concordou com seu retorno ao Chile. O extraditando, contudo, alegou que seus crimes tinham caráter político.

De acordo com o voto do Ministro relator, o “total desprezo constitucionalmente manifestado pelo Estado brasileiro aos delitos de índole terrorista impede que se aplique, a estes, a norma de proteção constante do art. 5º, LII, da Constituição, que veda a extradição de estrangeiros por crime político” (pág. 56 do Acórdão). E a razão deste entendimento, continua o relator, deve-se à circunstância de que o “terrorismo constitui um atentado às próprias instituições democráticas”. Os Ministros fazem referência a documentos internacionais assinados pelo Estado brasileiro, pelos quais o país assume o combate e a prevenção ao terrorismo, como é o caso da Convenção Interamericana Contra o Terrorismo, na qual consta expressamente a impossibilidade de se reconhecer acusados de terrorismo como refugiados.

Segundo o Ministro Relator, os crimes cometidos pelo extraditando (1991 e 1992) ocorreram em um período de “plena normalidade democrática” no Chile. O General Pinochet não exercia mais a Chefia de Estado e os partidos de esquerda já estavam em situação de legalidade absoluta, com eleições livres e abertas. Depois de decidir que os crimes cometidos pelo acusado não tinham caráter político, os Ministros deliberaram acerca da autoridade para decidir a respeito da entrega de Norambuena. Segundo o Relator, a entrega do extraditando compete exclusivamente ao Presidente da República, que é o “único árbitro da conveniência, oportunidade, utilidade ou necessidade da efetivação dessa medida excepcional” (pág. 76). Ao final, por unanimidade, os Ministros decidiram autorizar a extradição de Norambuena. E também por unanimidade o Tribunal decidiu que cabe ao Presidente decidir sobre sua entrega.

A despeito da decisão do Tribunal, o Executivo decidiu manter Norambuena no Brasil, sob alegação de que ele cumpria também pena por cri-

me praticado no Brasil (o sequestro do publicitário Washington Olivetto, em 2001). A negativa se deu com fundamento nos artigos 67 e 89 da lei 6.815/80, que permite ao Presidente recusar a extradição para que o estrangeiro cumpra a pena por crime cometido no Brasil<sup>2</sup>. Norambuena passou a cumprir sua pena no Brasil, ficando alguns anos no Regime Disciplinar Diferenciado, que prevê, inclusive, o cumprimento da pena em isolamento.

#### 4.7. O CASO PIETRO MANCINI

O pedido de extradição feito pela Itália contra Pietro Mancini (Extradição 994) foi julgado pelo STF em 14/12/2005. Por maioria dos votos, o Tribunal indeferiu a extradição. Apenas a Min. Ellen Gracie votou a favor da entrega. Contra Mancini havia três condenações na Justiça italiana, sendo a primeira por assalto e porte de armas, a segunda, por participação em grupo armado com finalidade subversiva e a terceira, por crime de homicídio e lesões. Somente pelo crime de homicídio, foi condenado a pena de 20 anos e oito meses. Na época de seu julgamento, Mancini já vivia no Brasil há vinte e cinco anos, tinha uma filha brasileira e era proprietário de uma empresa de audiovisual.

O Procurador-Geral da República opinou pelo indeferimento da extradição, alegando a natureza política dos crimes, em virtude do critério da “preponderância”, previsto na lei brasileira. Assim como no caso de Fernando Falco, Mancini foi condenado pelo crime de homicídio – de um policial italiano – por ter assumido o risco da morte, isto é, pelo “dolo eventual”. A morte ocorreu durante choque entre a polícia e os participantes do movimento do qual Mancini fazia parte. A ele não foi imputada a responsabilidade pessoal e individualizada pela morte do policial.

Fazendo referência ao julgamento de Falco, o Min. Marco Aurélio, relator da extradição de Mancini, afirmou que a jurisprudência do STF tem reconhecido que o crime político contamina os delitos conexos, transformando-os em delitos políticos relativos. A jurisprudência do Tribunal, como afirma Marco Aurélio, consagra o princípio da preponderância, conforme se depreende do disposto no parágrafo 1º, do artigo 77, da Lei 6.815/80 (pág. 30 do Acórdão). Quanto à acusação de terrorismo feita pela Justiça italiana, que o acusou de “ações terroristas” – como “piquetes violentos, sabotagens de instalações, expropriações proletárias, passeatas armadas com consequentes irrupções e assaltos

2 Art. 67. Desde que conveniente ao interesse nacional, a expulsão do estrangeiro poderá efetivar-se, ainda que haja processo ou tenha ocorrido condenação. Art. 89. Quando o extraditando estiver sendo processado, ou tiver sido condenado, no Brasil, por crime punível com pena privativa de liberdade, a extradição será executada somente depois da conclusão do processo ou do cumprimento da pena, ressalvado, entretanto, o disposto no artigo 67.

contra sedes industriais, etc.” – o Ministro afirmou que não há nos processos que condenaram Mancini qualquer indício de que ele tenha praticado “atos que pudessem acarretar concretamente riscos generalizados para a população” (pág. 31). A própria acusação confirma o caráter político dos atos cometidos por ele, ao afirmar que seus crimes tinham por fim “subverter violentamente a ordem econômica e social do Estado italiano”.

O Min. Sepúlveda Pertence, que acompanhou também o voto da maioria, tem uma visão ainda mais progressista em relação ao tema que os demais Ministros. Ele faz questão de afirmar suas dúvidas a respeito da constitucionalidade das exceções contidas no parágrafo 3º, do artigo 77 da Lei de Estrangeiros (6.815/80). Este dispositivo legal proíbe que se considere “crime político” os atos cometidos “contra Chefes de Estado ou quaisquer autoridades, bem assim os atos de anarquismo, terrorismo, sabotagem, sequestro de pessoa, ou que importem propaganda de guerra ou de processos violentos para subverter a ordem política ou social”. A Min. Ellen Gracie, de outro lado, entendeu que era caso de deferir a extradição, pois a lei brasileira, segundo ela, não protege os “atos delituosos de natureza terrorista” (pág. 35).

#### **4.8. O CASO DO REFUGIADO OLIVÉRIO MEDINA: O NOVO PARADIGMA DA JURISPRUDÊNCIA**

O “Caso Medina” tem uma grande diferença em relação aos demais casos de extradição. O colombiano Olivério Medina foi o único, dentre todos aqui mencionados, oficialmente reconhecido como refugiado com base na Lei 9.474/97 (Lei de Refúgio). A extradição requerida contra Medina (Extradição 1008-5) foi julgada em 21 de março de 2007 e indeferida por maioria de votos. Medina foi condenado pela Justiça colombiana a pena de 25 anos, em razão de seu envolvimento na morte de dois membros das Forças Armadas, além de outros delitos como sequestro, rebelião, porte de armas e terrorismo. Segundo consta do processo, Medina exercia funções de direção das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC).

O Min. Gilmar Mendes era Presidente do STF e Relator do caso. Com exceção dele, todos os demais decidiram pelo “não conhecimento da extradição” e julgaram-na extinta, pois o artigo 33 da Lei de Refúgio determina o arquivamento da extradição quando seus motivos foram os mesmos que ensejaram o refúgio. Estiveram presentes na sessão, além de Pertence e Mendes, os Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia.

O Caso Medina impôs um impasse até então inédito: decidir se era válida a norma estabelecida no artigo 33, da Lei 9.474/97, que determina o arquivamento do processo de extradição de estrangeiro reconhecido como refugiado<sup>3</sup>. De acordo com este dispositivo legal, o arquivamento se impõe quando as razões para a extradição são as mesmas que fundamentaram o ato de reconhecimento da condição de refugiado. Em casos análogos, anteriores à promulgação da Lei 9.474/97, o STF entendia que a concessão de asilo político não impedia a extradição. Prevalencia o entendimento segundo o qual a concessão do asilo não impedia a extradição, exceto em casos de crime político ou de opinião. Cabia ao STF, portanto, avaliar se era caso de delito comum, político ou então ato considerado terrorismo ou outro tipo de atentado grave. A palavra final sobre os pedidos de extradição cabia ao STF.

Para resolver tais casos, o STF aplicava o artigo 102, inciso I, alínea “g”, da Constituição, que determina a competência exclusiva do STF para julgar os pedidos de extradição. A este dispositivo constitucional, o STF combinava a aplicação do artigo 77 da Lei 6.815/80 (Lei de Estrangeiros), que proíbe a extradição para os casos de crimes políticos e estabelece a competência exclusiva do STF para apreciar a natureza do delito atribuído ao extraditando.

Não havia, até aquele momento, uma específica sobre refúgio e os estrangeiros que buscavam proteção contra perseguições políticas recebiam asilo político, nos termos da Convenção de 1951. A determinação legal que obriga o arquivamento de extradição requerida contra refugiados só surgiu após 1997, com a promulgação de lei específica, instituindo oficialmente o refúgio no Brasil, e criando um órgão específico para julgar os pedidos de refúgio. Diante do impasse, o Tribunal se colocou a tarefa de julgar se o ato administrativo que concedeu o refúgio vincularia o Judiciário, impedindo-o de autorizar a extradição (pág. 245 do Acórdão).

Para o Min. Gilmar Mendes, Presidente e Relator da sessão, mais do que uma questão teórica a respeito do instituto do refúgio e a sua distinção em relação a figura do asilo, tratava-se de discutir concretamente a questão do princípio da separação de Poderes. Em sua opinião, expressa no voto proferido naquela sessão, é preciso conciliar a aplicação da Lei de Refúgio com a Constituição Federal, o que significa, segundo ele, que a decisão administrativa do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) não pode impedir, “de modo absoluto e genérico, todo que qualquer pedido de extradição” (pág. 248).

---

3 Art. 33. O reconhecimento da condição de refugiado obstará o seguimento de qualquer pedido de extradição baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio.

O Min. Sepúlveda Pertence votou pelo arquivamento do pedido, reconhecendo o caráter político do dos atos cometidos por Medina. Fazendo menção a julgado anterior do qual participou, reconheceu a legitimidade e a constitucionalidade do artigo 33 da Lei de Refúgio. Como explica ele, o “processo é instrumento da composição jurisdicional de um conflito presente: se desaparece o seu objeto, extingue-se o processo sem julgamento do mérito” (pág. 253). Para ele, não há qualquer afronta à competência do Tribunal ou ao princípio de separação dos Poderes.

A competência para conceder asilo ou refúgio é, em seu entender, privativa do Executivo, ao qual cabe cuidar das relações internacionais do Estado. Joaquim Barbosa acompanhou o entendimento de Sepúlveda Pertence, acrescentando, ainda, que a judicialização do processo de extradição se faz em benefício do extraditando, ou seja, para verificar se foram respeitadas as suas garantias legais. Quando a ele é conferido o refúgio e, portanto, torna-se *inextraditável*, não resta ao Supremo qualquer tarefa (pág. 260). A Min. Cármen Lúcia (pág. 267 e 268), os Ministros Eros Grau (pág. 271), Marco Aurélio (pág. 276) e Celso de Mello (págs. 278/297) seguiram o mesmo voto, declarando a legitimidade do refúgio e a impossibilidade de extraditar o estrangeiro.

Mesmo os Ministros Cezar Peluso (págs. 262/267), Ricardo Lewandowski (pág. 269 e 270) e Carlos Britto (pág. 272), que depois votariam pela extradição de Battisti, reconheceram não apenas a constitucionalidade do artigo 33 da Lei 9.474/97, como também sua compatibilidade com a separação de Poderes. O Min. Lewandowski declarou expressamente que a declaração de refúgio torna o estrangeiro imune à extradição e que a decisão do Presidente da República é totalmente discricionária.

#### **4.9. O CASO SEBASTIAN PAUZOCA: A QUEM COMPETE DECIDIR SOBRE A EXTRADIÇÃO?**

Pouco tempo depois, o STF teria diante de si outro caso difícil: na extradição requerida pelo Estado chileno contra Sebastian Pauzoca (Ext. 1.114) não havia qualquer debate sobre delitos políticos. Sua defesa não fez qualquer alegação neste sentido e o julgamento de sua extradição (em 12/06/2008) não tem qualquer menção a vínculos políticos do acusado. O que interessa neste caso é que no julgamento os Ministros também reconheceram a autoridade do Presidente da República para decidir sobre a extradição. Sebastian Andrés Guichard Pauzoca foi condenado pela Justiça chilena por ter cometido crimes sexuais contra um adolescente.

Deferida a extradição a Min. Cármen Lúcia, relatora do caso, fez constar de seu voto que a “entrega do súdito ao Estado requerente fica a critério discricionário do Presidente da República”. Citando jurisprudência do Tribunal, a Ministra afirmou que o Executivo é competente para “consumar a extradição” ou, se entender de modo contrário, deixar de lhe dar seguimento. A decisão do Supremo é um título jurídico que legitima a entrega, sem o qual o Executivo fica proibido de realizá-la. Seu voto foi seguido por todos os Ministros – Celso de Mello, Marco Aurélio, Eros Grau, Carlos Britto e Menezes Direito – incluindo os que depois votariam contra esta tese no Caso Battisti: Gilmar Mendes, Ellen Gracie, Cezar Peluso e Ricardo Lewandowski. Não houve por parte destes nenhuma manifestação contrária ou qualquer outra consideração quanto a isso. Todos acompanharam o voto da Ministra Relatora, autorizando a extradição e reconhecendo a competência exclusiva do Executivo para decidir sobre a entrega do estrangeiro.

#### 4.10. O POLÊMICO CASO CESARE BATTISTI

O julgamento da extradição de Battisti (Ext 1085) foi iniciado em setembro de 2009, mas em razão de um pedido de vista feito pelo Min. Marco Aurélio Mello, o processo voltou a julgamento somente em 12 de novembro. No dia 18 de novembro de 2009 houve a decisão sobre o pedido de extradição. O STF, por maioria, decidiu a favor da extradição. Votaram a favor da extradição os Ministros Ricardo Lewandowski, Carlos Ayres Britto, Ellen Gracie e Gilmar Mendes, que acompanharam o relator Cezar Peluso. Os Ministros Eros Grau, Joaquim Barbosa, Cármen Lúcia e Marco Aurélio Mello se opuseram à extradição do italiano. O Min. José Antônio Dias Toffoli, que pouco antes havia sido indicado ao STF, e o Min. Celso de Mello, alegaram questões pessoais e não participaram da votação.

Depois de decidir pela extradição, os Ministros decidiram que o Presidente da República não está obrigado a cumprir o acórdão, mas está vinculado ao Tratado assinado entre Brasil e Itália. A propósito, a decisão do STF contém mais do que uma decisão: contém oficialmente pelo menos oito decisões, sobre diferentes temas, todos ligados ao pedido de extradição feito pelo Governo italiano contra Cesare Battisti. Ao lado da decisão principal, que trata do mérito do pedido, como a que decidiu pela ilegalidade do refúgio<sup>4</sup> ou a que concluiu pela vinculação do Presidente da República ao Tratado, existem questões

4 Em 27 de junho de 2008, os advogados de Cesare Battisti apresentaram oficialmente ao Comitê Nacional Para os Refugiados (CONARE) o pedido de refúgio, alegando que o italiano é vítima de perseguição política. O Comitê Nacional para os Refugiados, por decisão da maioria de seus membros (3 votos contra 2) indeferiu o pedido apresentado por Battisti, afirmando que

subsidiárias – mas não menos importantes – de caráter processual. Dentre as questões de mérito mais relevantes, está a discussão sobre a natureza dos crimes pelos quais Battisti foi condenado (item 3 da ementa). A discussão se os crimes são caracterizados como “políticos” ou “comuns”, no entanto, implicava em outra questão, ligada à competência para decidir sobre a natureza dos crimes.

De todos os casos de extradição envolvendo refugiados e asilados, o caso Battisti é sem dúvida o mais polêmico. Por força da Lei 9.474/97, a extradição deveria ser arquivada, pois Battisti fora oficialmente reconhecido refugiado, em processo administrativo adequado e por poder legítimo. Mesmo assim, o Supremo Tribunal Federal deu prosseguimento ao julgamento, autorizando sua extradição. A palavra final coube ao Presidente da República, que, apoiado em parecer da Advocacia Geral da União, decidiu manter Battisti no Brasil<sup>5</sup>. No entanto, Battisti permaneceu preso, em situação juridicamente indefinida, sem fundamento legal que justificasse sua permanência em custódia.

O STF exigiu que a palavra final do Presidente passasse por avaliação do Judiciário, alegando que seria necessário julgar se ela obedecia à decisão da Corte. Finalmente, em 08 de junho de 2011, o STF, por maioria de votos, reconheceu que a decisão do Presidente da República não pode ser avaliada pela Corte e, portanto, determinou sua liberdade. Foram mais de quatro anos de prisão. Desde pelo menos janeiro de 2009, quando lhe foi deferido o status de refugiado, a prisão de Battisti não tinha justificativa legal. Ainda antes, quando era solicitante de refúgio, o Judiciário poderia tê-lo colocado em liberdade condicional.

## BREVÍSSIMA CONCLUSÃO

Como se pode ver, seja pelo texto da Constituição e das Leis, seja pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – a despeito das divergências e das rupturas – a atuação do Judiciário no processo de extradição tem como principal objetivo assegurar a legitimidade e justiça do procedimento e, ao mesmo tempo, garantir os direitos do extraditando. O Tribunal, também apesar de al-

---

ele não atendia aos requisitos da lei. Em grau de recurso, o pedido foi aceito pelo Ministro da Justiça, que reverteu a decisão sobre o caso.

5 No último dia de seu mandato, o Presidente Luís Inácio Lula da Silva decidiu manter Cesare Battisti no Brasil, colocando fim ao impasse que durava mais de um ano. Para chegar a uma decisão, o Presidente serviu-se do parecer elaborado pela Advocacia Geral da União (AGU), de acordo com o qual Battisti poderia ter sua situação agravada caso fosse enviado à Itália. Embora nada o impedisse de tomar uma decisão imediatamente após o julgamento no Supremo Tribunal Federal, ele aguardou a comunicação formal do acórdão e disse que esperaria a sua publicação no diário oficial.



guns votos dissidentes, mantém o entendimento segundo o qual a palavra final sobre a extradição cabe ao Executivo, salvo nos casos em que o Judiciário nega a entrega. Contudo, diante do que decidiu a Corte no processo de Extradição de Cesare Battisti, restam incertos os efeitos do artigo 33 da Lei 9.474/97. Esta é uma questão que somente o futuro esclarecerá.

# A EXPULSÃO SEGUNDO OS ARTIGOS 36 E 37 DA LEI Nº 9.474/97

*Gabriela Cunha Ferraz*

## INTRODUÇÃO

Antes de abordarmos o assunto focal deste estudo – A expulsão dos refugiados do Brasil, faz-se necessário diferenciar alguns pontos que, muitas vezes, são costumeiramente confundidos. A expulsão de um estrangeiro não dialoga com os institutos da deportação ou da extradição. Trata-se de três formas de provocar a retirada compulsória de estrangeiros de um país, mas, no entanto, precisamos ressaltar, inicialmente, as diferenças que regem cada um desses institutos.

A deportação, como forma de saída compulsória do estrangeiro do país, está prevista na legislação brasileira nos artigos 57 a 64 da Lei nº 6.815/80 de – O Estatuto do Estrangeiro<sup>1</sup> com a seguinte situação: *Nos casos de entrada ou estada irregular de estrangeiro, se este não se retirar voluntariamente do território nacional no prazo fixado em Regulamento, será promovida sua deportação.*

De acordo com Rosita Milesi<sup>2</sup>, a deportação *consiste em fazer sair do território brasileiro o estrangeiro que nele tenha entrado clandestinamente ou nele permaneça em situação de irregularidade legal, se dele não se retirar voluntariamente.* A autora resalta, ainda, que a deportação não impede o retorno do estrangeiro ao país, desde que o mesmo passe a respeitar o conjunto normativo que regulamenta o fluxo migratório.

A extradição, por sua vez, está intimamente ligada ao cometimento de crimes e está prevista nos artigos 76 a 94 do Estatuto acima mencionado. De acordo com estas normas, para que a extradição seja concedida, faz-se necessário que um crime tenha sido cometido no território do Estado que a requer ou que sejam aplicáveis ao extraditando as leis penais desse mesmo Estado. Adicionalmente, também deve existir a decretação de uma sentença final de

1 Lei nº 6.815 de 19 de agosto de 1980. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm)>. Acesso em 10 de outubro de 2013.

2 MILESI, Rosita. O Estatuto do Estrangeiro e as medidas compulsórias de Deportação, Expulsão e Extradicação. Disponível em: <[http://www.migrante.org.br/artigo\\_deportacao\\_expulsao.doc](http://www.migrante.org.br/artigo_deportacao_expulsao.doc)>. Acesso em 15 de outubro de 2013.

privação de liberdade, ou deve estar a prisão do extraditando autorizada por Juiz, Tribunal ou autoridade competente do Estado requerente<sup>3</sup>.

O Ministério da Justiça, no Guia para estrangeiros no Brasil<sup>4</sup>, afirma que a extradição é um ato de defesa internacional, além de ser uma forma de colaboração para a repressão do crime. Este instituto objetiva a entrega de um infrator da lei penal, que, no momento, se encontra em nosso país, para que possa ser julgado e punido por juiz ou tribunal competente do país requerente – onde o crime foi cometido. Trata-se, pois, de um ato com fundamento na cooperação internacional e no combate à criminalidade. Vale ressaltar, ainda, que, de acordo com o artigo 83 do mesmo diploma: *nenhuma extradição será concedida sem prévio pronunciamento do Plenário do Supremo Tribunal Federal sobre sua legalidade e procedência, não cabendo recurso da decisão*.

Dito isto, entramos no tema da expulsão dos estrangeiros. A matéria está disciplinada entre os artigos 65 e 75 do Estatuto dos Estrangeiros que assim define o instituto: *É passível de expulsão o estrangeiro que, de qualquer forma, atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade ou moralidade pública e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo à conveniência e aos interesses nacionais*.

Ao contrário da deportação, o retorno do estrangeiro expulso do Brasil é considerado crime pelo Código Penal<sup>5</sup> vigente no país. Este conjunto normativo prevê, em seu artigo 338 – Capítulo dos crimes contra a administração da justiça, que o estrangeiro expulso que reingresse no território nacional será punido com pena de reclusão de um a quatro anos, sem prejuízo de nova expulsão após o cumprimento da pena. Sendo assim, já podemos concluir que existe uma diferença marcante e intrínseca à expulsão.

A expulsão, segundo José Afonso da Silva: *é um modo coativo de retirar o estrangeiro do território nacional por delito ou infração ou atos que o tornem inconveniente. Fundamenta-se na necessidade de defesa e conservação da ordem interna ou das relações internacionais do Estado interessado*<sup>6</sup>. Concluimos que a expulsão de um estrangeiro se dá com base no poder discricionário do Estado e em nome da sua soberania.

3 *Op. cit.* Note 1

4 Ministério da Justiça: *Guia para Orientação para estrangeiros no Brasil*, Departamento de Estrangeiros da Secretaria de Justiça, Brasília-DF, 1997.

5 Lei nº 2.848 de 07 de dezembro de 1940. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm)> Acesso em 10 de outubro de 2013.

6 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 20ª edição. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 341.

A expulsão é a forma mais ampla e que abarca o maior número de justificativas capazes de provocar a retirada compulsória de um estrangeiro do país. Segundo Kelsen: *O governo habitualmente reserva-se o poder de expulsar estrangeiros a qualquer momento e por qualquer motivo*<sup>7</sup>. Porém, no Brasil esta liberdade institucional encontra alguns freios legais, impostos para que a decisão de expulsão não assuma um caráter meramente arbitrário.

No que tange o estrangeiro reconhecido como refugiado pelo governo brasileiro, a legislação aplicável – Lei nº 9.474/97, menciona apenas os institutos da extradição (artigos 33 a 35) e da expulsão (artigos 36 e 37). Isso porque, nas palavras de Roberto Moreira de Almeida<sup>8</sup> o legislador priorizou a proteção da pessoa, vítima de perseguição, restringindo a aplicabilidade dos institutos de retirada compulsória.

Em outras palavras, temos que um refugiado no Brasil não poderá jamais ser deportado, cabendo ao Governo trabalhar com as demais opções que lhe são facultadas. Isso porque a deportação se faz principalmente para o próprio país de nacionalidade ou procedência do estrangeiro (artigo 58 da Lei nº 6.815/80) e, no caso dos refugiados, o Brasil estaria colocando em risco a vida e/ou a liberdade do ser humano que, outrora, havia oferecido proteção internacional.

O próprio Comitê Nacional para Refugiados do Ministério da Justiça – CONARE entende o capítulo “Da Expulsão” da Lei em foco, dentro do campo de tratamento da expulsão e não da deportação. Porque, segundo eles, desta forma, a norma garante o direito à vida do refugiado ou refugiada em quaisquer circunstâncias<sup>9</sup>.

## 1. O ARTIGO 36 DA LEI Nº 9.474/97

De acordo com o artigo 36 da Lei nº 9.474/97: *Não será expulso do território nacional o refugiado que esteja regularmente registrado, salvo por motivos de segurança nacional ou de ordem pública*. À partir desta leitura, fica claro que as hipóteses de expulsão se tornam ainda mais limitadas quando falamos de estrangeiros refugiados. Diferente do Estatuto do Estrangeiro, a Lei nº 9.474/97 amplia a proteção concedida ao refugiado ao proibir a expulsão daquele que

7 HANS KELSEN. *Teoria geral do Direito e do Estado*. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000, pág. 339.

8 ALMEIDA. Roberto Moreira. Os Direitos Fundamentais de Refúgio, de Asilo e o Procedimento Legal para Obtenção do Refúgio no Brasil In: *Direitos Humanos: Desafios Humanitários e Contemporâneos: 10 anos do Estatuto dos Refugiados* (Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997). Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 437.

9 CONAREEACNUR. *O Reconhecimento dos Refugiados pelo Brasil, decisões comentadas do CONARE*. 2007, p. 66.

esteja regularmente registrado no país, salvo por razões de (1) segurança nacional e (2) ordem pública.

O dispositivo acima citado encontra-se em perfeita harmonia com as normas internacionais de proteção ao Refugiado. A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51) e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (artigo 13<sup>10</sup>), estabelecem que, no interesse da segurança nacional, um Estado pode expulsar um refugiado que se encontre legalmente em seu território sempre que haja uma decisão tomada conforme seu ordenamento jurídico interno.

O artigo 32 da Convenção de 1951 estabelece, porém, exceções às garantias do devido processo legal, caso existam razões imperiosas de segurança nacional. Não obstante, sempre se deverá garantir ao refugiado um prazo razoável para obter sua entrada legal em outro país. Senão vejamos:

[...] §1. Os Estados Membros não expulsarão um refugiado que se encontre regularmente no seu território, senão por motivos de segurança nacional ou de ordem pública.

§2. A expulsão desse refugiado somente ocorrerá em virtude de decisão proferida conforme o processo previsto por lei. A não ser que a isso se oponham razões imperiosas de segurança nacional, o refugiado deverá ter permissão de fornecer provas que o justifiquem, de apresentar recurso e de se fazer representar, para esse fim, perante uma autoridade competente ou perante uma ou várias pessoas especialmente designadas pela autoridade competente.

§3. Os Estados Membros concederão a tal refugiado um prazo razoável para procurar obter admissão legal em outro país. Os Estados Membros podem aplicar, durante esse prazo, a medida de ordem interna que julgarem oportuna.

A expulsão de um refugiado respeita o mesmo procedimento padrão usado para expulsão de estrangeiros que vivam no país. O que muda não é o procedimento e sim as causas que autorizam sua decretação. Em ambos os casos, a expulsão precisa ser formalizada através de um Decreto Presidencial. Isso porque a motivação da expulsão se dá de acordo com a conveniência e o juízo de oportunidade formulado pelo Poder Executivo.

<sup>10</sup> Artigo 13 do Decreto nº 592 de 06 de julho de 1992 que promulga Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos: "Um estrangeiro que se ache legalmente no território de um Estado Parte do presente Pacto só poderá dele ser expulso em decorrência de decisão adotada em conformidade com a lei e, a menos que razões imperativas de segurança nacional a isso se oponham, terá a possibilidade de expor as razões que militem contra sua expulsão e de ter seu caso reexaminado pelas autoridades competentes, ou por uma ou várias pessoas especialmente designadas pelas referidas autoridades, e de fazer-se representar com esse objetivo".

O Decreto nº 86.715/81<sup>11</sup> disciplina o processo administrativo de expulsão. Segundo reza o artigo 102, compete à Polícia Federal, mediante portaria, instaurar o inquérito de expulsão mediante requisição do Ministro da Justiça. Atendendo ao devido processo legal, notifica-se ao expulsando da instauração do inquérito com designação de dia e hora para o interrogatório, com antecedência mínima de dois dias úteis (art.103, 1º). Não sendo encontrado o estrangeiro, será notificado por edital publicado no Diário oficial da União por dez dias, por duas vezes (art. 103, 2º). Atendida notificação o estrangeiro será interrogado, identificado e fotografado, podendo indicar provas que desejar produzir e indicar seu defensor (art. 103, 4º). Não comparecendo ou não indicando defensor, ser-lhe-á indicado defensor dativo. Tanto o expulsando quanto o defensor têm o prazo de seis dias para ter vista dos autos e formular defesa (art. 103, 6º e 7º).

Mesmo nestes procedimentos administrativos de expulsão, deve ser sempre garantido o direito ao contraditório e à ampla defesa do refugiado, em respeito aos direitos fundamentais contidos na Constituição Pátria e válidos para todos os cidadãos que se encontram em solo brasileiro.

Concluída a instrução, o inquérito deverá ser remetido relatado em 11 dias para o Departamento Federal de Justiça do Ministério da Justiça, que, por sua conta, o encaminhará com parecer ao Ministro da Justiça que submeterá ao Presidente da República.

Frisamos, oportunamente, que ao Judiciário cabe apenas aferir da legalidade da expulsão, não sua conveniência ou mérito. A apreciação formal e a constatação da existência ou não de vícios de nulidade do ato expulsório são de competência do Poder Judiciário, mas à ele não cabe realizar qualquer juízo acerca da sua conveniência. Esta assertiva pode ser comprovada através da leitura da decisão do Superior Tribunal de Justiça de 2002, abaixo transcrita:

HABEAS CORPUS. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. TRÁFICO DE DROGAS. EXPULSÃO DE ESTRANGEIRO. INGERÊNCIA DO JUDICIÁRIO NO PODER EXECUTIVO. IMPOSSIBILIDADE. 1. Não cabe ao Poder Judiciário examinar a conveniência e a oportunidade de ato Poder executivo consistente na expulsão de estrangeiro cuja permanência no país é indesejável e inconveniente à ordem pública. [...]. 3. Habeas corpus denegado.<sup>12</sup>

Sendo assim, percebemos que a expulsão de um refugiado reconhecido no país deve ser entendida como uma exceção, devendo ser aplicada com mui-

11 Decreto nº 86.715 de 10 de dezembro de 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D86715.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D86715.htm)>. Acesso em 10 de outubro de 2013.

12 Superior Tribunal de Justiça. HC nº 16.819/PA. 1ª Seção. Relator Peçanha Martins. DJ 15/04/2002, p. 162.

ta parcimônia pelo Poder Executivo que esbarra em algumas limitações para o exercício desta sua faculdade discricionária, como é o caso do procedimento formal adotado, da concessão do direito de defesa e do reduzido número de justificativas potencialmente aplicáveis.

### 1.1. O REFUGIADO REGULARMENTE REGISTRADO.

Segundo Liliana Lyra Jubilit, *podemos notar que o pedido de refúgio se inicia de maneira informal, com uma solicitação, a qual posteriormente será transformada num procedimento formal*<sup>13</sup>. O primeiro passo do procedimento é dado logo quando da entrada do estrangeiro no país, quando ao manifestar sua intenção de pedir refúgio ao funcionário da Polícia Federal que passa a colher sua declaração. Neste mesmo momento, a Polícia Federal emite o protocolo provisório que passa a ser o documento oficial do solicitante de refúgio no Brasil (artigo 21 da Lei 9.474/97).

Para que este solicitante de refúgio venha a ser oficialmente reconhecido pelo governo brasileiro, faz-se necessário que o Ministério da Justiça autorize que o Departamento da Polícia Federal expeça seu documento, conhecido como RNE (Registro Nacional de Estrangeiros). E, para tanto, é formado um procedimento que inclui um Parecer de Elegibilidade feito pelo CONARE e a opinião jurídica da sociedade civil, ou seja, dos Centros de Acolhida aos Refugiados – Caritas. Esse dossiê é encaminhado à um grupo de estudos especializado e, em seguida, ao Plenário do Comitê Nacional para refugiados onde terá seu mérito apreciado. Quando a decisão é positiva, o RNE é expedido. Porém, quando a decisão é negativa, o solicitante de refúgio deve se retirar do país, a menos que resolva gozar do direito de recorrer ao Ministro da Justiça para que seu caso venha a ser reapreciado.

Uma vez de posse do seu RNE, o agora refugiado poderá ser sujeito de um Decreto de Expulsão. Porém, esta expulsão ocorrerá apenas e tão somente, nos casos previstos pela legislação especial que limita os motivos trazidos pelo Estatuto do Estrangeiro à dois: segurança nacional e ordem pública.

### 1.2. A SEGURANÇA NACIONAL

As questões de segurança nacional e proteção dos refugiados não podem ser excludentes entre si<sup>14</sup>. Estes temas precisam ser complementares a fim de

13 JUBILUT. Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

14 ACNUR. *Cómo abordar el tema de la seguridad sin perjudicar la protección de los refugiados: La perspectiva del ACNUR*. Ginebra, novembro de 2001. Disponível em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1760.pdf>>. Acesso em 20 de outubro de 2013.

fortalecer o sistema de direitos humanos. Juan Carlos Murillo analisa a relação destas duas questões à luz da suposta luta contra o terrorismo:

[...] os vínculos existentes entre os legítimos interesses de segurança dos Estados e as necessidades humanitárias de proteção dos refugiados foram enfatizados, tanto nas distintas resoluções da Assembleia Geral como do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre a luta contra o terrorismo. Com efeito, essas resoluções ressaltam o fato de que a luta contraterrorismo se faz dentro do respeito ao direito internacional e, em particular, ao direito internacional dos refugiados, ao direito internacional humanitário e ao direito internacional de direitos humanos. O mesmo acontece no âmbito regional e, em consequência, a Assembleia Geral da OEA deixou claro em suas resoluções a necessidade de que a luta contra o terrorismo se dê dentro do respeito do direito internacional e dos direitos humanos.

Falamos isso para ratificar que as decisões tomadas em nome da segurança nacional não podem ferir os princípios defendidos pelo Direito Internacional dos Refugiados. O reconhecimento da condição de refugiado não se vincula a questões políticas e está associada a um ato de caráter humanitário. Desta forma, não seria lógico permitir que o Poder Executivo fizesse uso de condições subjetivas arbitrárias para expulsar refugiados reconhecidos do território nacional.

Foi exatamente para limitar esse poder discricionário de expulsão que Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984<sup>15</sup>, claramente inspirada em disposições específicas da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, articulou a questão da segurança nacional e estabilidade regional com as necessidades humanitárias de proteção das pessoas. A Declaração e o Plano do México de 2004<sup>16</sup>, por sua vez, destaca que é necessário, *levando em conta os legítimos interesses de segurança dos Estados*, propiciar um diálogo amplo e aberto com os Estados tendo em vista a sistematização da prática estatal e da doutrina sobre a aplicação da definição regional de refugiado.

Em conclusão, só se faz possível expulsar um refugiado do país em razão da segurança nacional, quando houver decisão transitada em julgado contra ele e quando o mesmo representar, de fato, uma ameaça à paz da nação.

15 Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984. Disponível em: <[http://www.hrea.org/index.php?base\\_id=104&language\\_id=1&erc\\_doc\\_id=469&category\\_id=28&category\\_type=3&group=Human%20rights%20treaties%20and%20other%20instruments](http://www.hrea.org/index.php?base_id=104&language_id=1&erc_doc_id=469&category_id=28&category_type=3&group=Human%20rights%20treaties%20and%20other%20instruments)>. Acesso em 01 de setembro de 2013.

16 Declaração e o Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina de 2004. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos%20Internacionais/Declaracao\\_e\\_Plano\\_de\\_Acao\\_do\\_Mexico.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos%20Internacionais/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico.pdf?view=1)>. Acesso em 10 de outubro de 2013.



Assim como acontece nos casos de segurança nacional, na apuração dos crimes contra a ordem pública, também cabe ao órgão do Ministério Público enviar ao Ministério da Justiça uma cópia da sentença penal condenatória transitada em julgado, além da folha de antecedentes criminais do refugiado para dar início ao procedimento administrativo que decretará a expulsão do refugiado do país.

Dardeau Carvalho, ao trabalhar com o tema da expulsão dos refugiados, fala:

A expulsão, pelo caráter discriminatório de que se reveste, é medida intrinsecamente odiosa. É preciso, pois, restringi-la aos casos reais e provavelmente atentatórios da ordem pública, cujos limites devem ser precisamente determinados, quer através a jurisprudência administrativa, quer através da doutrina. A eficácia da expulsão, como medida de preservação da ordem pública, não vai a ponto de justificar-lhe decretação sem o mínimo de observância dos princípios de defesa dos direitos humanos.<sup>17</sup>

Dito isto, passamos a análise do artigo 37, ainda no Capítulo II da Lei nº 9.474/87, que esmiúça as condições obrigatórias para a decretação da expulsão dos refugiados do Brasil.

## 2. O ARTIGO 37 DA LEI Nº 9.474/97

Art. 37: A expulsão de refugiado do território nacional não resultará em sua retirada para país onde sua vida, liberdade ou integridade física possam estar em risco, e apenas será efetivada quando da certeza de sua admissão em país onde não haja riscos de perseguição.

Este artigo trás o princípio internacional do *Non Refoulement* (Não Devolução), tão trabalhado em Direito Internacional dos Refugiados, para o seio da lei brasileira de proteção ao refugiado. Por este princípio, todo e qualquer governo está proibido de expulsar quem manifesta interesse de solicitar refúgio quando da sua chegada no território estrangeiro. O pedido de refúgio é um direito e, como tal, deve ser respeitado pelos governos soberanos de todos os países. Carina de Oliveira Soares, explica este princípio da seguinte forma:

O Direito Internacional dos Refugiados, com fundamento no seu princípio de não devolução, tem como escopo garantir proteção à pessoa humana impedindo que elas sejam perseguidas e sofram outros tipos de violações aos seus direitos humanos. Este princípio é considerado parte do direito consuetudinário internacional e, sendo

17 CARVALHO, Dardeau. *Asituação Jurídica do Estrangeiro no Brasil*. São Paulo, Sugestões Literárias S.A., 1976, p. 113.

assim, vincula todos os Estados, incluindo aqueles que ainda não sejam parte da Convenção de 1951 ou do Protocolo de 1967.<sup>18</sup>

O princípio da não devolução admite exceções – previstas na própria Convenção de 1951, como no caso em que o refugiado é considerado, por razões fundadas, um perigo para a segurança do país em que se encontra. É importante reiterar, mais uma vez, que trata-se de uma medida excepcional somente aplicável em situações realmente graves, e que nunca poderá ser usada como uma cláusula adicional de exclusão. Do mesmo modo, ainda que o Estado possa aplicar validamente a exceção ao princípio de não devolução, poderia também aplicar outras disposições de instrumentos de direitos humanos.

Vemos que o tema carece de ser medido em uma balança de valores onde, de um lado, estão os interesses de um Estado soberano e, do outro, os direitos humanos e a necessidade de proteção ao indivíduo. Neste sentido, Juan Carlos Murillo, defende que:

[...] Como foi dito, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 estabelece um devido equilíbrio entre os interesses legítimos de segurança dos Estados e as necessidades humanitárias de proteção dos refugiados. Na medida em que se fortaleça a implementação efetiva desse instrumento internacional através da adoção de normas nacionais sobre refugiados e o estabelecimento de mecanismos operativos, justos e eficientes para a determinação da condição de refugiado, os Estados contarão com melhores ferramentas para garantir sua segurança e o pleno respeito de suas obrigações internacionais de proteção de refugiados.<sup>19</sup>

O mesmo princípio da Não devolução também está inscrito na Convenção Interamericana de Direitos Humanos, em seu artigo 22.8 que dispõe, claramente, que (...) *em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas.*<sup>20</sup>

Concluimos, portanto que a Convenção Interamericana não classifica a segurança nacional como sendo uma causa possível para a expulsão de um es-

18 SOARES. Carina de Oliveira. A extradição e o princípio de não devolução (*non-refoulement*) no direito internacional dos refugiados. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9429](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9429)>. Acesso em 19 de outubro de 2013.

19 MURILLO. Juan Carlos. Os legítimos interesses de segurança dos Estados e a proteção internacional de refugiados In Sur, Revista Internacional de Direitos Humanos. Vol. 6, nº10. São Paulo: Junho de 2009.

20 Convenção Interamericana de Direitos Humanos de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <[http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm)>. Acesso em 10 de outubro de 2013.

trangeiro que se encontre legalmente no território de outro Estado, nem admite exceções às garantias de devido processo em um procedimento de expulsão. A disposição contida no artigo 22.8, supra transcrita, é, portanto, mais ampla e generosa.

Uma das maiores preocupações quando mencionamos a expulsão de refugiados é que eles sejam reenviados aos seus países de origem, de onde fugiram por fundado temor de perseguição. Por esta razão, a legislação pátria foi cuidadosa ao afirmar que a saída compulsória do refugiado só pode acontecer se o mesmo não for enviado para país onde sua vida, liberdade ou integridade física possam estar em risco.

Nesse sentido, o ACNUR se posicionou ao atrelar a ideia de expulsão ao reconhecimento de uma ameaça, presente ou futura, ao país que abriga o refugiado, pedindo que as exceções estabelecidas pelas nações ao princípio da não devolução sejam rigorosas. Vejamos:

[...] La expulsión aspira a proteger al país de asilo y depende del reconocimiento de una menaza en el presente o el futuro. El punto de partida para dictaminar el retorno de los refugiados a sus países de origen –como una excepción al principio de non- *refoulement*– tiene que ser particularmente riguroso [...].<sup>21</sup>

As três consequências imediatas da expulsão de um refugiado são: (1) o afastamento do território nacional; (2) a vedação do seu reingresso antes de revogado o decreto de expulsão e (3) a conduta de reingresso de refugiado expulso se torna delituosa.

A expulsão de um refugiado deve ser criteriosa para que sua vida não seja colocada em perigo. A Polícia Federal, ao cumprir o decreto de expulsão, deve se certificar que o princípio do *Non Refoulement* está sendo respeitado e que refugiado será acolhido por país diverso daquele que o ameaçou e de onde fugiu em busca de obter proteção, sob pena de responsabilização perante o sistema internacional de proteção aos direitos humanos.

## CONCLUSÃO

Resta claro que a proteção dada aos refugiados é especial por levar em consideração à situação de extrema vulnerabilidade desse grupo social. As razões para sua retirada compulsória do país são reduzidas, vez que a Lei nº 9.474 não fala em deportação de refugiado. Ademias, dentre as próprias causas que

---

21 *Op. cit.* Note 14.

autorizam a expulsão de um estrangeiro, a legislação especializada também reduziu o número de possibilidades para os refugiados reconhecidos.

Isso ocorre porque o instituto do refúgio é de natureza humanitária e precisa ser visto e respeitado pelas nações como tal. O Refúgio não dialoga com atos de natureza política. O refúgio não é um mero ato discricionário de concessão de um Estado. Trata-se de um direito bem fundamentado e enraizado na letra de diplomas internacionais e da legislação interna do país. A expulsão, no entanto, é um ato discricionário do Estado, mas não pode assumir características de arbitrariedade e precisa ser bem fundamentada, além de respeitar o procedimento administrativo previsto.

Por fim, importante frisar que a expulsão é uma exceção, só podendo ser aplicada em casos extremos e desde que respeite todas as condições que asseguraram que a liberdade e a vida do refugiado não poderão ser colocadas em risco.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR. Cómo abordar el tema de la seguridad sin perjudicar la protección de los refugiados: La perspectiva del ACNUR. Ginebra, novembro de 2001.
- ALMEIDA. Roberto Moreira. Os Direitos Fundamentais de Refúgio, de Asilo e o Procedimento Legal para Obtenção do Refúgio no Brasil *In Direitos Humanos: Desafios Humanitários e Contemporâneos: 10 anos do Estatuto dos Refugiados (Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997)*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.
- CARVALHO, Dardeau. *A situação Jurídica do Estrangeiro no Brasil*. São Paulo, Sugestões Literárias S.A., 1976.
- CONARE E ACNUR. *O Reconhecimento dos Refugiados pelo Brasil*, decisões comentadas do CONARE. 2007.
- HANS Kelsen. *Teoria geral do Direito e do Estado*. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- JUBILUT. Líliliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.
- MILESI, Rosita. *O Estatuto do Estrangeiro e as medidas compulsórias de Deportação, Expulsão e Extradicação*.
- Ministério da Justiça: *Guia para Orientação a estrangeiros no Brasil*, Departamento de Estrangeiros da Secretaria de Justiça, Brasília-DF, 1997.
- MURILLO. Juan Carlos. Os legítimos interesses de segurança dos Estados e a proteção internacional de refugiados *In Sur, Revista Internacional de Direitos Humanos*. Vol. 6, nº10. São Paulo: Junho de 2009.
- SILVA. José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 20. edição. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 341.
- SOARES. Carina de Oliveira. *A extradição e o princípio de não devolução (non-refoulement) no direito internacional dos refugiados*.



# DA CESSAÇÃO E DA PERDA DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO

*Silvia Menicucci O. S. Apolinário*

## INTRODUÇÃO

A condição de refugiado é uma situação transitória atrelada à necessidade da proteção internacional conferida pelo refúgio. Conforme afirmam Bonoan e Fitzpatrick, “a experiência de ser um refugiado pode ser um momento determinante na vida de uma pessoa, mas o estatuto de refugiado não necessariamente será permanente”<sup>1</sup>.

De acordo com o Direito Internacional dos Refugiados, uma pessoa que tenha sido reconhecida como refugiada por um Estado, em conformidade com a Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados (Convenção de 1951) e seu Protocolo de 1967, e/ou tenha sido reconhecida pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) como “refugiado sob mandato” poderá deixar de ser assim reconhecida somente em determinadas situações, conhecidas por cláusulas de cessação.

Apesar deste tema ter sido por muito tempo negligenciado como objeto de estudo, sua análise é cada vez mais relevante em razão de fatos, tais como: a democratização em alguns Estados historicamente repressivos; a criação de proteção temporária nos casos de fluxo em massa; os dilemas trazidos pelo retorno prematuro a situações de conflito, perigo e instabilidade; o surgimento de diferentes hipóteses de perda da condição de refugiado nas legislações domésticas, não previstas nos instrumentos internacionais; o desenvolvimento de padrões normativos da repatriação voluntária; e a necessidade de mensuração da integração local<sup>2</sup>.

As tendências apontam que o número de refugiados que retornam a seus países de origem tem se reduzido nos últimos anos. Estima-se que 84.400 in-

1 BONOAN, Rafael; *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*. Cambridge University Press, June 2003, p. 492. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/470a33bco.html>>. Acesso em 2 de dezembro 2015.

2 BONOAN, Rafael; FITZPATRICK, Joan. Current issues in cessation of protection under article 1C of the 1951 Refugee Convention and Article 1.4 of the 1969 OAU Convention. In: UNHCR. *Global Consultations on International Protection/Second Track*, 1 May 2001. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3bf925ef4.html>>. Acesso em 11 de janeiro de 2016

divíduos retornaram durante o primeiro semestre de 2015, comparados com 107.000 no mesmo período de 2014. Assim, enquanto o número de refugiados repatriados em 2014 (126.800 indivíduos) foi o menor desde 1983, os dados de 2015 indicam que a tendência é de queda, em razão de conflitos armados e da instabilidade continuada que têm dificultado o retorno de refugiados a seus países de origem<sup>3</sup>. Tal constatação exige que a aplicação da cessação da condição de refugiado oriente-se pela busca de uma solução duradoura.

No Brasil, a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997<sup>4</sup>, ao definir os mecanismos para a implementação do estatuto dos refugiados de 1951, regulou, no Título VI, as questões que serão aqui tratadas sob a expressão “Da cessação e da perda da condição de refugiado”. O art. 38 estipulou as hipóteses de cessação, e o art. 39 determinou as hipóteses de perda da condição de refugiado, que correspondem a situações de renúncia, revogação e cancelamento. Por sua vez, os arts. 40 e 41 abordaram sucintamente os procedimentos para a tomada da decisão que retira o estatuto do refugiado, ao tratarem da autoridade competente e do recurso para todas as hipóteses de cessação e perda.

As hipóteses de cessação e perda no Brasil significam o fim da proteção conferida à condição de refugiado, definida pela Resolução Normativa nº 22 do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), de 22 de outubro de 2015, que elencou, no seu anexo 1, os instrumentos internacionais e nacionais que informam a condição de refugiado para fins do Direito brasileiro, a saber: a definição clássica da Convenção de 1951; a definição da Lei nº 9.474/1997; a definição ampliada da Declaração de Cartagena de 1984; a Declaração do Brasil de 2014, que incorporou a Declaração de Cartagena e considerou também as pessoas que fugiram de seus países, entre outros fatores, por conta da atuação do crime organizado transnacional; e a Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes de 1984<sup>5</sup>. Em junho de 2015, o Brasil abrigava 7.762 refugiados; 17.902 solicitantes de refúgio; 2 apátridas; e outras 40.336 pessoas merecedoras de proteção por ra-

3 UNHCR. *UNHCR Statistical Yearbook 2014*. 14<sup>th</sup> Edition. Geneva: UNHCR, 2014, p. 42. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/566584fc9.html>>. Acesso em 6 de janeiro de 2016. Os países que mais tiveram refugiados repatriados em 2014 foram a República Democrática do Congo (RDC), Mali, Afeganistão, Angola, Sudão, Costa do Marfim, Iraque e Ruanda. No primeiro semestre de 2015, o cenário se alterou para contemplar Afeganistão, Somália, Sudão e Iraque. UNHCR. *Mid-Year Trends 2015*. Geneva: UNHCR, 2015. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/56701b969.html>>. Acesso em 6 de janeiro de 2016]

4 Lei nº 9.474/1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9.474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9.474.htm)>. Acesso em 2 de dezembro de 2015.

5 Resolução Normativa do CONARE nº 22/2015, publicada no DOU 1, nº 205, de 27 de outubro de 2015, Anexo 1, p. 34. Disponível em: <<http://portal.in.gov.br/>>. Acesso em 6 de janeiro de 2016.

zões humanitárias, mas que não se enquadram nos casos anteriores, nem nos de refugiados retornados ou pessoas internamente deslocadas<sup>6</sup>.

Neste artigo, as hipóteses de cessação e perda da condição de refugiado previstas na legislação brasileira serão analisadas à luz do Direito Internacional dos Refugiados e da prática estatal, buscando contribuir para o enriquecimento da discussão, no Brasil, a respeito de sua aplicação e suas consequências.

## 1. AS HIPÓTESES DE CESSAÇÃO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO

A cessação significa o fim da condição de refugiado em conformidade com o estabelecido no art. 1C da Convenção de 1951 por não ser mais necessário contar com a proteção internacional porque não há justificativa para a continuidade dessa proteção em razão de: (i) certos atos voluntários realizados pelo refugiado; ou (ii) de uma mudança fundamental na situação existente no país de origem.

O Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiados do ACNUR (o “Manual”)<sup>7</sup>, complementado pelas Diretrizes sobre Proteção Internacional do ACNUR nº 3 (as “Diretrizes”)<sup>8</sup>, que tratam da cessação da condição de refugiado nos termos do art. 1C (5) e (6) da Convenção de 1951, conhecidas por cláusulas de cessação das circunstâncias, oferecem orientações para interpretação dos instrumentos internacionais e aplicação das cláusulas de cessação<sup>9</sup>, e devem ser levados em conta por aqueles que trabalham com o tema do refúgio no Brasil ao aplicar a legislação pátria.

6 UNHCR. *Brazil: Statistical Snapshot*, June 2015. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e4929a6&submit=GO#>>. Acesso em 6 de janeiro de 2016.

7 ACNUR. *Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado de acordo com a convenção de 1951 e o protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados*. ACNUR: Genebra, 2011, p. 24-29. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/publicacoes/>>. Acesso em 29 de dezembro de 2015.

8 ACNUR. *Diretrizes sobre Proteção Internacional nº 3, Cessação da Condição de Refugiado nos termos do artigo 1C(5) e (6) da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados (as Cláusulas de “Cessação das Circunstâncias”)*, HCR/GIP/03/03, 10 de fevereiro de 2003. In: ACNUR. *Manual. Op. cit.*, p. 97.

9 As seguintes publicações devem ainda ser referidas por sua relevância para a matéria discutida: (i) a Conclusão do Comitê Executivo nº 69 (XLIII)/1992. In: UNHCR. *Thematic Compilation of Executive Committee Conclusions*, June 2014, Seventh edition. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/5538cfa34.html>>. Acesso em 29 de dezembro de 2015; (ii) UNHCR. *Note on Cessation Clauses*, 30 May 1997, EC/47/SC/CRP. 30. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/47fdfafd.html>>. Acesso em 2 de dezembro de 2015; (iii) UNHCR. *The Cessation Clauses: Guidelines on their Application*, 26 April 1999. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3c06138c4.html>>. Acesso em 2 de dezembro de 2015; (iv) UNHCR. *Guidelines on Exemption Procedures in respect of Cessation Declarations*, December 2011. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4eef5c3a2.html>>. Acesso em 2 de dezembro de 2015; e (vi) UNHCR. *Note on Suspension of “General Cessation” Declarations in respect of particular persons or groups based*



As hipóteses de cessação da condição de refugiado previstas no art. 38 da Lei nº 9.474/1997 podem ser agrupadas em razão do caráter subjetivo, caso dos incisos de I a IV, ou do caráter objetivo, conforme redação dos incisos V e VI.

De acordo com o Manual, as cláusulas de cessação têm caráter negativo, são enumeradas taxativamente, e devem, portanto, ser interpretadas de modo restritivo. Outras razões não podem ser invocadas, por analogia, para justificar a perda da condição de refugiado. Todavia, como será visto a seguir, o mesmo Manual considera possível que as legislações nacionais identifiquem hipóteses de perda<sup>10</sup>.

### 1.1. CESSAÇÃO DECORRENTE DA VONTADE DO REFUGIADO

A análise do art. 38 da Lei nº 9.474/1997 permite identificar a presença da voluntariedade do refugiado que pode decidir: (I) voltar a se valer da proteção do país de que é nacional; (II) recuperar voluntariamente a nacionalidade outrora perdida; (III) adquirir nova nacionalidade e gozar da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu; ou (IV) estabelecer-se novamente, de maneira voluntária, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido. Em todos esses casos, que espelham a previsão da Convenção de 1951<sup>11</sup>, a cessação ocorre com base na alteração da situação individual do refugiado, em razão de seus próprios atos, e, para sua aplicação, deve-se sempre verificar o caráter voluntário do ato e a proteção efetiva.

No primeiro caso, ou seja, do refugiado que volta a se valer da proteção do país de que é nacional, a previsão legal refere-se a um refugiado que possui uma nacionalidade e permanece fora do país de que é nacional. O refugiado que tenha voltado a se valer voluntariamente da proteção do seu país de nacionalidade não necessita mais da proteção internacional. Três elementos devem estar presentes para que a hipótese possa ser aplicada: a voluntariedade; a intenção de voltar a se valer da proteção do país de sua nacionalidade; e a pro-

---

*on acquired rights to family unity*, December 2011, Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4eef5a1b2.html>. Acesso em 2 de dezembro de 2015;

10 ACNUR. *Manual. Op. cit.*, § 116.

11 “C. Esta Convenção cessará, nos casos infra, de ser aplicável a qualquer pessoa compreendida nos termos da seção A, retro: 1) se ela voltou a valer-se da proteção do país de que é nacional; ou 2) se havendo perdido a nacionalidade, ela a recuperou voluntariamente; ou 3) se adquiriu nova nacionalidade e goza da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu; ou 4) se voltou a estabelecer-se, voluntariamente, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu com medo de ser perseguido; [...]”. Convenção de 1951. Decreto Legislativo nº 11/1960, aprova a Convenção de 25 de julho de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada pelo Brasil a 15 de julho de 1952. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1960-1969/decretolegislativo-11-7-julho-1960-349947-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 10 de dezembro de 2015.

teção efetiva. Ou seja, o requerimento de divórcio, de certidões de nascimento ou casamento a autoridades do país de origem, ou a solicitação de um passaporte por instruções do país de residência, por exemplo, não podem acarretar a cessação do estatuto pois não são atos praticados com a intenção de se valer da proteção do país, mas sim atos necessários na vida de uma pessoa<sup>12</sup>.

Quando um refugiado visita o seu país de origem sem possuir um passaporte nacional, com um documento de viagem emitido pelo seu país de residência, alguns Estados consideram que o refugiado teria voltado a se valer da proteção do seu país de origem, perdendo a sua condição de refugiado em virtude desta cláusula de cessação (ou seja, hipótese do art. 38, I). No entanto, o ACNUR orienta que situações como essa devem ser julgadas caso a caso<sup>13</sup>. Como veremos, o Brasil trata casos similares como perda sob a regulação do art. 39, inciso IV.

O inciso II, por sua vez, trata do refugiado que recupera voluntariamente a nacionalidade outrora perdida, e se aplica às situações em que um refugiado, tendo perdido a nacionalidade do país em relação ao qual possuía um fundado temor de perseguição, readquire voluntariamente essa nacionalidade. Diferentemente da hipótese anterior em que uma pessoa que possui uma nacionalidade deixa de ser refugiada ao voltar a se valer da proteção inerente a essa nacionalidade, esta previsão determina que uma pessoa perderá a sua condição de refugiado se readquirir a nacionalidade anteriormente perdida.

A re aquisição da nacionalidade deve ser voluntária. A atribuição da nacionalidade por força de lei não implica re aquisição voluntária, a menos que esta nacionalidade tenha sido tácita ou expressamente aceita. Uma pessoa não deixa de ser refugiada só porque poderia ter solicitado sua nacionalidade anterior, a não ser que essa opção tenha sido exercida. Se a nacionalidade anterior é atribuída por lei, sujeita à opção de rejeição, só será entendida como uma re aquisição voluntária se, com pleno conhecimento, o refugiado não tiver exercido a opção de rejeição. Essa hipótese será afastada se for possível constatar a existência de razões especiais que demonstrem que, de fato, não era a intenção do refugiado readquirir a sua nacionalidade anterior<sup>14</sup>.

O inciso III regula a cessação no caso de o refugiado adquirir nova nacionalidade e gozar da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu. A nacio-

12 A situação de um refugiado que retorna efetivamente ao país de sua nacionalidade é regulamentada pela quarta cláusula de cessação, que trata da pessoa que “voltou a estabelecer-se” nesse país. ACNUR. *Manual. Op. cit.*, §§ 118-120.

13 *Ibidem*, § 125.

14 *Ibidem*, § 127.

nalidade que o refugiado adquire é normalmente a do seu país de acolhida, em decorrência da integração local. Um refugiado pode, contudo, em certos casos, adquirir a nacionalidade de outro país. Em ambos os casos, a sua condição de refugiado cessa, tendo em vista que a nova nacionalidade implica a proteção do país em questão<sup>15</sup>.

O art. 34 da Convenção de 1951 dispõe que os Estados Partes devem facilitar, na medida do possível, a assimilação e a naturalização dos refugiados, e esforçar-se para acelerar o processo de naturalização e reduzir, na medida do possível, as taxas e despesas desse processo. No Brasil, a naturalização é uma possibilidade para o refugiado, nos termos previstos na Constituição Federal (CF)<sup>16</sup> e na Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 – Estatuto do Estrangeiro<sup>17</sup>.

A hipótese prevista no inciso IV aplica-se tanto a refugiados que possuem uma nacionalidade como a refugiados apátridas. Trata-se do restabelecimento voluntário, ou seja, o regresso ao país de nacionalidade ou da residência habitual anterior com o objetivo de residir permanentemente. De acordo com o Manual, uma visita temporária de um refugiado ao seu país de origem, sem um passaporte nacional, com um documento de viagem emitido pelo seu país de residência, não constitui “voltar a estabelecer-se” e não deve significar a perda da condição de refugiado, tal qual abordado no inciso II<sup>18</sup>.

Como exemplo da situação prevista no inciso IV, que é a de estabelecer-se voluntariamente no país que abandonou, o CONARE declarou a cessação da condição de refugiado colombiano que, “após dois anos de permanência no Brasil nesta condição, decidiu retornar ao país de origem, comunicando posteriormente às autoridades que se encontrava de volta ao seu território”<sup>19</sup>.

Importante ressaltar que a Lei nº 9.474/1997 estabeleceu no art. 42 que “a repatriação de refugiados aos seus países de origem deve ser caracterizada pelo caráter voluntário do retorno, salvo nos casos em que não possam recusar a proteção do país de que são nacionais, por não mais subsistirem as circunstâncias que determinaram o refúgio.” Assim, qualquer restabelecimento deverá ocorrer em decorrência da vontade do refugiado. A exceção prevista na Lei são

15 ACNUR. *Manual. Op. cit.*, § 130.

16 CF/1988, art. 12. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em 29 de dezembro de 2015.

17 Lei nº 6.815/1980, art. 111 e seguintes. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6815compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815compilado.htm)>. Acesso em 29 de dezembro de 2015]

18 ACNUR. *Manual. Op. cit.*, §§ 133-134.

19 Processo nº MJ 08000.013580/2004-49. Conforme: LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil. Decisões comentadas do CONARE*. CONARE; ACNUR Brasil, 2007, p. 67. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/24507.pdf>>. Acesso em 30 de novembro de 2015.

os casos contemplados nos incisos V e VI, analisados em seguida. A Resolução Normativa do CONARE nº 14, de 27 de dezembro de 2011, que dispõe sobre o Programa de Reassentamento Brasileiro, reiterou no art. 24 o caráter voluntário da repatriação de refugiados, e excepcionou os casos em que não possam recusar a proteção do país de que são nacionais, por não mais subsistirem as circunstâncias que determinaram o refúgio. No parágrafo único previu expressamente que a repatriação implicará a cessação da condição de refugiado<sup>20</sup>.

Em termos estatísticos não é possível ter segurança a respeito do uso dessas hipóteses legais pelo CONARE para declarar a cessação da condição de refugiado, visto que não há publicação de dados a este respeito. Em razão do que dispõe o § 2º do art. 40 da Lei nº 9.474/1997, deveria haver publicação no Diário Oficial da União (DOU) das decisões sobre cessação da condição de refugiado, caso o estrangeiro não seja localizado para a notificação da decisão do CONARE, para fins de contagem do prazo de interposição de recurso. Desse modo, foi realizada pesquisa nos diários oficiais da União no sistema de consultas da Imprensa Oficial, de 1997 até dezembro de 2015. Como resultado, cinco decisões foram encontradas: duas, em 2002, envolvendo um angolano e uma iugoslava, fundadas no inciso I do art. 38; e três, em 2003, baseadas no art. 38, sem indicação do inciso, envolvendo uma angolana, e dois nacionais de Serra Leoa.

## 1.2. CESSAÇÃO DECORRENTE DO TÉRMINO DAS CIRCUNSTÂNCIAS QUE MOTIVARAM O REFÚGIO

Os incisos V e VI do art. 38 da Lei nº 9.474/1997 abrigam as cláusulas de “circunstâncias cessadas”. Ou seja, a cessação verificar-se-á quando: (V) o refugiado não puder mais continuar a recusar a proteção do país de que é nacional por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado; ou (VI) sendo apátrida, estiver em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, uma vez que tenham deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado.

Percebe-se, portanto, que a Lei brasileira, ao regular a cessação da condição de refugiado, foi fiel ao texto do art. 1C da Convenção de 1951<sup>21</sup>, dei-

20 Resolução Normativa do CONARE nº 14/2011, publicada no DOU 1 nº 250, de 29 de dezembro de 2011. Disponível em: <<http://portal.in.gov.br/>>. Acesso em 6 de janeiro de 2016.

21 “1C. Esta Convenção cessará, nos casos infra, de ser aplicável a qualquer pessoa compreendida nos termos da seção A, retro:  
[...]

xando, contudo, de fazer referência à possibilidade de invocação, por parte do refugiado, de “razões imperiosas” resultantes de perseguições anteriores para recorrer a se valer da proteção do país de que é nacional ou no qual tinha sua residência habitual, nos casos de desaparecimento das circunstâncias, previstos nos incisos V e VI. Entretanto, como a referida Convenção é parte integrante do ordenamento jurídico brasileiro, a mesma deve ser levada em conta para todos os fins.

A exceção das “razões imperiosas” trata da situação especial de pessoas que sofreram perseguições muito graves no passado e, por esse motivo, não deixarão de ser refugiadas, mesmo que tenham ocorrido mudanças fundamentais no seu país de origem. A referência feita ao art. 1 A(1) indica que essa exceção se aplica aos “refugiados estatutários”, que constituíam maioria dos refugiados, quando da elaboração da Convenção de 1951. Todavia, o entendimento atual é que a exceção reflete um princípio humanitário, que pode vir a ser aplicado a outros tipos de refugiado, e não apenas aos estatutários. Assim, não é possível repatriar uma pessoa que sofreu formas atroz de perseguição, tais como ex-detentos de campos de concentração ou prisões, sobreviventes ou testemunhas de violência contra familiares, inclusive violência sexual, assim como pessoas gravemente traumatizadas. Presume-se que essas pessoas tenham sofrido graves perseguições, possivelmente pela população local, e não é razoável supor que possam retornar. As crianças também merecem consideração especial pois geralmente podem invocar “razões imperiosas” para se recusarem a voltar a seu país de origem<sup>22</sup>.

As Diretrizes tratam ainda de forma específica dos residentes de longo prazo. Neste particular, o Estado deve considerar arranjos adequados para pessoas que não têm expectativa de sair do país de refúgio em razão de sua longa estada, que resultou em fortes vínculos familiares, sociais e econômicos. Os países de refúgio são incentivados a oferecer uma condição alternativa de resi-

---

5) se por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecida como refugiada, ela não pode mais continuar recusando a proteção do país de que é nacional; Contanto, porém, que as disposições do presente parágrafo não se apliquem a um refugiado incluído nos termos do parágrafo 1 da seção A do presente artigo, que pode invocar, para recusar a proteção do país de que é nacional, razões imperiosas resultantes de perseguições anteriores;

6) tratando-se de pessoa que não tem nacionalidade, se por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecida como refugiada, ela está em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual; Contanto, porém, que as disposições do presente parágrafo não se apliquem a um refugiado incluído nos termos do parágrafo 1 da seção A do presente artigo, que pode invocar, para recusar voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, razões imperiosas resultantes de perseguições anteriores.” Convenção de 1951. *Op. cit.*

dência, que mantenha os direitos adquiridos. Apesar de a Convenção de 1951 não exigir expressamente a adoção desta abordagem para refugiados residentes de longa data, tal medida é consistente com a finalidade humanitária do tratado e respeita os demais instrumentos de direitos humanos<sup>23</sup>. Tais medidas acabam reduzindo os impactos das declarações de cessação.

O Brasil confere a possibilidade de permanência definitiva ao refugiado que tenha residido no Brasil há, no mínimo, quatro anos nessa condição<sup>24</sup>, e também de naturalização, conforme foi citado.

Portanto, ao interpretar e aplicar as hipóteses de cessação, é importante ter em mente o contexto amplo das soluções duradouras da proteção do refúgio. As pessoas não devem ser compelidas a retornar a situações voláteis e nem devem perder seu estatuto de refugiado sem soluções alternativas de permanecer no país de acolhida. A cessação das circunstâncias se baseia no princípio de que as condições no país de origem devem ter mudado de forma fundamental, estável e duradoura antes que a cessação possa ser aplicada. Isso abrange uma avaliação da situação geral de direitos humanos e das causas particulares que levaram ao temor de perseguição<sup>25</sup>.

A restauração da proteção deve ser efetiva. Fatores que pesam nessa avaliação são: o nível de desenvolvimento democrático no país, com eleições livres; a adesão a instrumentos internacionais de direitos humanos; o acesso livre para que organizações internacionais e nacionais independentes possam verificar o respeito aos direitos humanos, em especial aos direitos à vida e à liberdade, incluindo a liberdade de expressão, associação e religião; a proibição de tortura; e a desmobilização de forças e grupos armados. Outras evidências são: judiciário independente, julgamentos imparciais e acesso a tribunais<sup>26</sup>.

O ACNUR e/ou os Estados publicam declarações formais de cessação de estatuto de refugiado para situações específicas. O ACNUR possui competência com base no art. 6º do seu Estatuto<sup>27</sup> em conjunto com o art. 1C da Convenção de 1951. A declaração de cessação da competência do ACNUR

23 ACNUR. *Diretrizes*. Op. cit. § 22.

24 Resolução do Conselho Nacional de Imigração nº 6, de 21 de agosto de 1997, com redação dada pela Resolução do Conselho Nacional de Imigração nº 91, de 12 de outubro de 2010. ACNUR; Instituto de Migração e Direitos Humanos (IMDH). *Lei nº 9.474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional de Refugiados e Apátridas*. Edição 2015. ACNUR; IMDH, 2015, p. 83-84. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/publicacoes/>>. Acesso em 11 de janeiro de 2016.

25 Conclusão do Comitê Executivo nº 69(XLIII)/1992, § a. In: UNHCR. *Thematic Compilation of Executive Committee Conclusions*. Op. cit.

26 ACNUR. *Diretrizes*. Op. cit. §§ 15-16.

27 ACNUR. Estatuto do ACNUR. Resolução 428 (v) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. In: ACNUR; IMDH. Op. cit., p. 111.

configura o fundamento legal para a descontinuidade da proteção e da assistência material conferida pela Organização das Nações Unidas aos refugiados e para a negociação de um estatuto de residência alternativo para aqueles que perderem o estatuto de refugiado junto aos Estados envolvidos. O ACNUR, em geral, auxilia no processo de repatriação daqueles que desejam retornar mas não possuem condições para tanto<sup>28</sup>.

Como exemplos de declaração de cessação pelo ACNUR podem ser citados os casos de refugiados provenientes dos seguintes países: Polônia, Hungria, Chile, Malauí, Moçambique, Bulgária, Romênia e Timor Leste<sup>29</sup>. A declaração de cessação pelo ACNUR pode ser útil para os Estados no que concerne à aplicação das hipóteses de cessação. Por sua vez, os Estados devem envolver o ACNUR quando decidem aplicar as cláusulas de cessação para avaliar o impacto das mudanças no país de origem e para orientar sobre as implicações da cessação do estatuto de refúgio em seu território, em linha com o papel de supervisor do ACNUR previsto no art. 35 da Convenção de 1951.

Importante ressaltar que os solicitantes de refúgio não estão cobertos pela declaração de cessação. A cessação somente se aplica a refugiados reconhecidos, não podendo servir para barrar automaticamente novas solicitações. Do mesmo modo, as solicitações de refúgio pendentes devem ser analisadas pelos procedimentos regulares. Pode haver ainda circunstâncias especiais que garantam a condição de refugiado, em geral relacionadas a questões de etnia, religião, raça ou opinião política. Além disso, uma pessoa pode ter um fundado temor de ser perseguida por uma pessoa ou grupo privado, que o governo não seja capaz ou não esteja disposto a controlar como, por exemplo, uma perseguição com base no gênero<sup>30</sup>.

No Brasil, a primeira aplicação da hipótese de cessação baseada no término das circunstâncias ocorreu com os angolanos e liberianos, conforme abordado a seguir.

28 UNHCR. *Note on Cessation Clauses*, 30 May 1997, EC/47/SC/CRP. 30, §§ 31-34. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/47fdafid.html>>. Acesso em 29 de setembro de 2013.

29 Conforme segue: UNHCR. *Applicability of the Cessation Clause to Refugees From Poland, Czechoslovakia and Hungary*, 15 November 1991. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/416579194.html>>; UNHCR. *Applicability of the Cessation Clauses to Refugees From Chile*, 28 March 1994. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4165716d10.html>>; UNHCR. *Applicability of the Cessation Clauses to Refugees From the Republics of Malawi and Mozambique*, 31 December 1996. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4165775d4.html>>; UNHCR. *UNHCR Note on the Applicability of the Cessation Clauses of the UNHCR Statute and the 1951 Convention to Refugees From Bulgaria and Romania*, October 1997. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/416570354.html>>; e UNHCR. *Declaration of Cessation – Timor Leste*, 22 December 2002. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/41657a7e4.html>>. Todos documentos com acesso em 03 de dezembro de 2015.

30 ACNUR. *Diretrizes. Op. cit.*, § 25.

### 1.2.1. O BRASIL E A CESSAÇÃO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADOS DE ANGOLA E DA LIBÉRIA

Em 30 de junho de 2012, o ACNUR anunciou a entrada em vigor da cláusula de cessação do estatuto de refugiados de Angola<sup>31</sup> e da Libéria<sup>32</sup>, que foi adotada com base na paz e na estabilidade alcançadas naqueles dois países após anos de conflitos armados. Em Angola, o conflito armado encerrado em 2002 gerou cerca de 4 milhões de deslocados internos e levou outras 600 mil pessoas a buscar refúgio em países vizinhos e até mesmo em outros continentes, como no caso dos refugiados angolanos no Brasil. Na Libéria, conflitos armados – entre 1989 e 2003 – causaram destruição e a morte de mais de 250 mil pessoas, forçando outras 750 mil a buscar abrigo dentro do próprio país ou no exterior<sup>33</sup>.

A medida anunciada pelo ACNUR se aplica aos angolanos que deixaram o país em razão da guerra da independência com Portugal (1965/1975) e a subsequente guerra civil que terminou em 2002. No caso da Libéria, a medida alcança todos que deixaram o país em razão das guerras civis de 1989 e 2003. Na prática, a entrada em vigor da cláusula de cessação significa que os nacionais de Angola e da Libéria que permanecerem no exterior não mais necessitam ser considerados refugiados pelo ACNUR e pelos governos que os acolheram. O ACNUR, por sua vez, trabalha com os governos em busca de soluções para refugiados que desejam voltar ou permanecer nos países de refúgio devido aos laços criados<sup>34</sup>.

No Brasil, a decisão de cessar a condição de refugiado deve ser tomada pelo CONARE, que é presidido pelo Ministério da Justiça, conforme previsão do art. 12, II da Lei nº 9.474/1997, e do art. 1º, II do Regimento Interno do CONARE. Já a resolução de transformar concomitantemente o refúgio em residência permanente é de competência do Departamento de Estrangeiros da

31 UNHCR. *Implementation of the Comprehensive Strategy for the Angolan Refugee Situation, including UNHCR's recommendations on the applicability of the "ceased circumstances" cessation clauses*, 13 January 2012. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4f339597.html>>. Acesso em 3 de dezembro de 2015.

32 UNHCR. *Implementation of the Comprehensive Strategy for the Liberian Refugee Situation, including UNHCR's recommendations on the applicability of the "ceased circumstances" cessation clauses*, 13 January 2012. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4f3399002.html>>. Acesso em 3 de dezembro de 2015.

33 ACNUR. *Cessação para refugiados angolanos e liberianos pode alterar perfil do refúgio no Brasil*, 03 de julho 2012. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/cessacao-para-refugiados-angolanos-e-liberianos-pode-alterar-perfil-do-refugio-no-brasil/>>. Acesso em 3 de dezembro de 2015.

34 ACNUR. *Cessação para refugiados angolanos e liberianos pode alterar perfil do refúgio no Brasil*. *Op. cit.*



Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) do Ministério de Justiça. Assim, o Ministro de Estado da Justiça, por meio da Portaria nº 2.650, de 25 de outubro de 2012 (a “Portaria”), dispôs a respeito do registro permanente de nacionais angolanos e liberianos no Brasil, beneficiários da condição de refugiados<sup>35</sup>, “considerando que o CONARE decidiu, em 28 de setembro de 2012, pela cessação da condição de refugiados de nacionais angolanos e liberianos, conforme orientado pelo ACNUR”<sup>36</sup>.

O art. 2º da referida Portaria determina que os nacionais angolanos e liberianos beneficiários da condição de refugiado<sup>37</sup>, e que não ostentem condenações criminais<sup>38</sup>, poderão, dentro do prazo de noventa dias a partir da notificação de cessação da condição de refugiado<sup>39</sup>, protocolizar junto ao órgão do Departamento de Polícia Federal (DPF) do local de sua residência, pedido de registro<sup>40</sup> permanente no País. Para tanto, devem cumprir um dos seguintes requisitos, previstos no art. 2º da Portaria: residir no Brasil há no mínimo quatro anos na condição de refugiado; ser profissional qualificado e contratado por instituição instalada no País, ouvido o Ministério do Trabalho; ser profissional de capacitação reconhecida por órgão da área pertinente; ou estar estabelecido com negócio resultante de investimento de capital próprio, que satisfaça os objetivos da Resolução Normativa nº 84, de 10 de fevereiro de 2009, do Conselho Nacional de Imigração, que dispõe sobre a concessão de visto para investidor estrangeiro.

35 O Ministro de Estado da Justiça dispôs a respeito do assunto no uso de suas atribuições previstas no art. 87, § único, inciso II, da Constituição, tendo em vista o disposto na Resolução Normativa do Conselho Nacional de Imigração nº 6/1997. *Op. cit.*

36 Portaria do Ministro de Estado da Justiça nº 2.650, de 25 de outubro de 2012, publicada no DOU 1 nº 208, de 26 de outubro de 2012, p. 24-25. Disponível em: <<http://portal.in.gov.br/>>. Acesso em 6 de janeiro e 2016.

37 A Portaria dispôs especificamente a respeito dos menores de dezoito anos no art. 4º, que devem se fazer acompanhar de pelo menos um dos genitores. Portanto, os casos de menores desacompanhados ou que não estejam sob a guarda de um dos genitores não foram previstos.

38 Para fins da Portaria, considera-se atendido o requisito de inexistência de registros criminais mediante declaração do interessado (art. 2º, § 3º).

39 O § 1º do art. 2º Portaria determina que o prazo de noventa dias é contínuo, e será contado a partir do dia de recebimento da notificação da cessação da condição de refugiado, de que trata o art. 4º da Lei nº 9.474/1997. O § 2º especifica que o beneficiário que se encontre em viagem internacional regularmente autorizada pelo Governo brasileiro não será prejudicado. Nesse caso, o prazo será restituído por tempo igual ao que faltava para sua complementação.

40 O art. 3º da Portaria determina que o pedido deverá ser instruído com os seguintes documentos: “I – duas fotos coloridas recentes de tamanho 3x4; II – Cédula de Identidade de Estrangeiro – CIE original ou protocolo do pedido de refúgio; III – documento que comprove o atendimento de ao menos um dos requisitos a que alude o art. 2º; e IV – declaração, sob as penas da lei, de que não responde a processo criminal ou foi condenado criminalmente, no Brasil e no exterior, conforme modelo contido no Anexo desta Portaria.”

Os pedidos que não reunirem elementos suficientes ao registro perante o DPF serão encaminhados para análise do Departamento de Estrangeiros da SNJ, que resolverá sobre a conveniência e oportunidade de submissão do pedido de permanência ao Conselho Nacional de Imigração para análise e decisão à luz do que dispõe a Resolução Normativa nº 27, de 25 de novembro de 1998 desse Conselho, que disciplina a avaliação de situações especiais e casos omissos, notificando-se o interessado para ciência.

Em termos burocráticos, o art. 5º da Portaria previu que o pedido será recebido e processado pelo DPF, e o interessado deverá comprovar o pagamento da taxa de registro permanente e de expedição da Cédula de Identidade para Estrangeiro (art. 131 da Lei nº 6.815/1980). Segundo o Ministério da Justiça, a decisão de transformar o refúgio desses cidadãos em residência permanente se deu pelo fato de que “a maioria deles está integrada no país, participa da vida social e econômica no Brasil e atende aos requisitos para a concessão de residência”<sup>41</sup>.

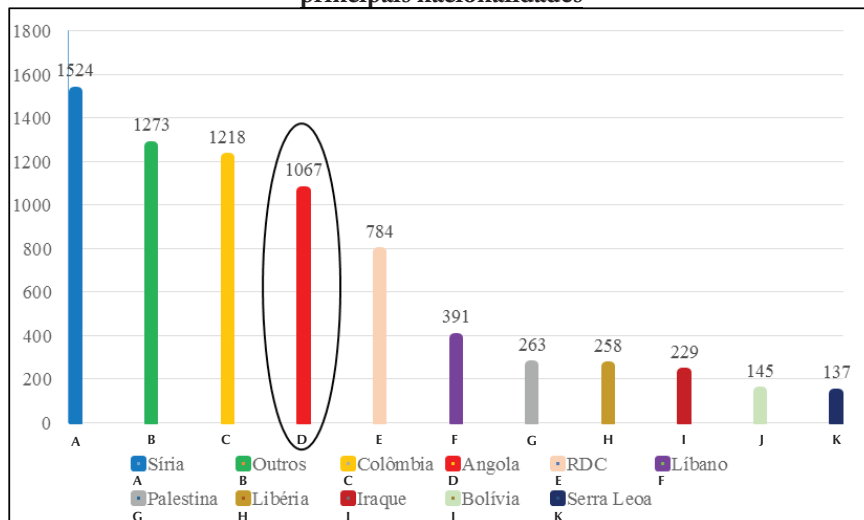
As opções para refugiados angolanos e liberianos face à cessação incluem, portanto: a repatriação voluntária; a residência permanente; a naturalização, caso seja solicitada, conforme a legislação em vigor; e, se for o caso, a manutenção do estatuto de refugiado, embora não haja previsão na Lei, nem nas resoluções do CONARE, nem na Portaria, uma vez que os refugiados podem alegar razões imperiosas, como verificado anteriormente.

Verifica-se pelas estatísticas do ACNUR<sup>42</sup>, em função dos números de refugiados no Brasil, que não ocorreram notificações decorrentes de cessações do estatuto de refugiado de angolanos e liberianos. A cessação, quando efetivamente implementada, terá o potencial de impactar o perfil do refúgio, uma vez que grande parte da população refugiada é originária desses países, conforme a seguir:

41 ACNUR. *Brasil troca refúgio de angolanos e liberianos por residência permanente no país*, 29 de outubro 2012. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/brasil-troca-refugio-de-angolanos-e-liberianos-por-residencia-permanente-no-pais/>>. Acesso em 2 de dezembro de 2015>

42 ACNUR. *Refúgio no Brasil: uma análise estatística – janeiro de 2010 a outubro de 2014*. ACNUR: Brasília, 2015, p. 4. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio\\_no\\_Brasil\\_2010\\_2014](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2014)>. Acesso em 6 de janeiro de 2016.

**Gráfico 01. Perfil dos refugiados no Brasil em outubro de 2014 por origem – principais nacionalidades**



Fonte: ACNUR, 2010-2014.

Até que se iniciem as notificações de cessação fundada no término das circunstâncias, os refugiados liberianos e angolanos no Brasil manterão essa condição, caso não ocorra uma hipótese de perda ou aplicação das demais hipóteses de cessação. O perfil de refugiados no Brasil tende a se alterar à medida que os refugiados angolanos e liberianos forem notificados e optaram pelas alternativas comentadas.

## 2. DAS HIPÓTESES DE PERDA DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO

Embora, como visto, afirme-se que o rol de cláusulas de cessação da Convenção de 1951 seja exaustivo, ou seja, que nenhum outro elemento justificaria uma conclusão de que a proteção internacional não seria mais necessária, o Manual, enquanto interpretação da Convenção de 1951 e demais instrumentos internacionais, admite outras hipóteses que resultam na extinção da condição de refugiado.

No Brasil, o art. 39 da Lei nº 9.474/1997, ao regular as hipóteses de perda, elencou a possibilidade de renúncia (inciso I), cancelamento (incisos II) e revogação (incisos III e IV) da condição de refugiado, conforme segue:

Art. 39. Implicará perda da condição de refugiado:

I – a renúncia;

II – a prova da falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado ou a existência de fatos que, se fossem

conhecidos quando do reconhecimento, teriam ensejado uma decisão negativa;

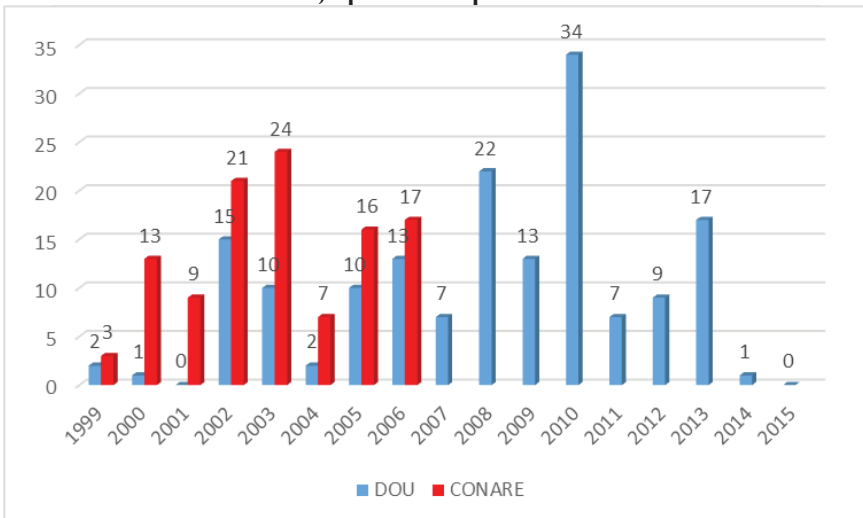
III – o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública;

IV – a saída do território nacional sem prévia autorização do Governo brasileiro.

Parágrafo único. Os refugiados que perderem essa condição com fundamento nos incisos I e IV deste artigo serão enquadrados no regime geral de permanência de estrangeiros no território nacional, e os que a perderem com fundamento nos incisos II e III estarão sujeitos às medidas compulsórias previstas na Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980.

Em razão da não publicação de dados de perda, desde 2006<sup>43</sup>, não é possível quantificar exatamente as decisões. De forma alternativa, neste artigo, foram pesquisadas as publicações do DOU de 1997, desde a entrada em vigor da Lei nº 9.474, até o final de 2015. Como abordado, o § 2º do art. 40 da referida Lei determina a obrigatoriedade de publicação no DOU, caso o estrangeiro não seja localizado para a notificação da decisão do CONARE. O gráfico abaixo demonstra o resultado desta pesquisa, e compara com os dados publicados pelo CONARE de 1999 a 2006<sup>44</sup>:

**Gráfico 02. Quantidade de decisões de perda da condição de refugiado publicadas no DOU de 1999 a 2015, e publicadas pelo CONARE de 1999 a 2006.**



**Fonte:** DOU, 1997-2015; CONARE, 1999-2006.

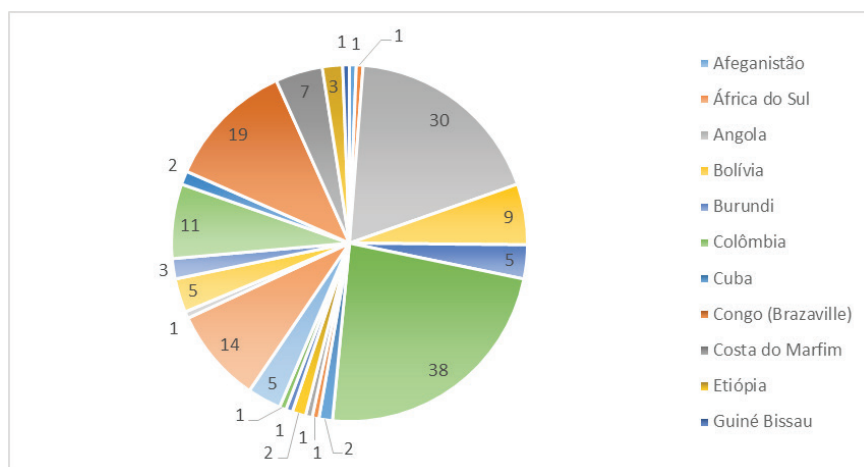
43 LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro, *Op. cit.*, p. 74-75.

44 Não foram identificadas publicações de perda da condição de refugiado nos anos de 1997, 1998, e 2015.

Os dados do CONARE indicam que de 1998 a 2006 foram registrados 110 casos de perda, enquanto as decisões publicadas no DOU no mesmo período somam 53 decisões. Não obstante esse desvio, vale a pena analisar as decisões sobre perda da condição de refugiado, publicadas no DOU, que totalizaram 163 casos (indivíduos) no período pesquisado. A ausência de casos em 2015 e o registro de apenas um caso em 2014 podem indicar que ou o CONARE reduziu a aplicação das decisões de perda nesses anos, ou está havendo melhor gestão dos dados para contato e das notificações, não havendo necessidade de recorrer às publicações do DOU.

Em relação aos nacionais impactados com as decisões do CONARE, o gráfico abaixo demonstra que os mais afetados são aqueles provenientes da Colômbia (23%), seguidos pelos de Angola (18%), Serra Leoa (12%), Libéria (9%) e RDC (7%).

**Gráfico 03. Relação entre nacionalidade e decisões de perda da condição de refugiado publicadas no DOU de 1999 a 2014**

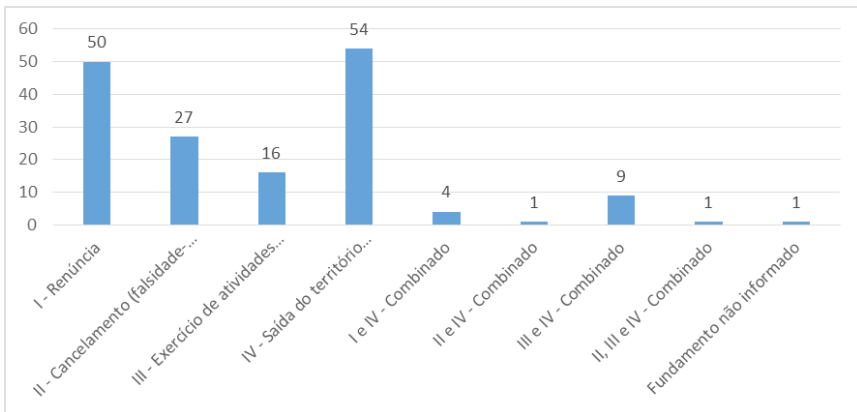


Fonte: DOU, 1997-2015.

Ao se comparar os dados do gráfico 1, que aborda o perfil dos refugiados no Brasil pela origem, e o gráfico 3 acima, desconsiderando-se o impacto dos números de refugiados provenientes da Síria, pode-se perceber uma correspondência entre as perdas e a quantidade de refugiados da respectiva nacionalidade no Brasil. No gráfico 1, identificam-se, entre as principais nacionalidades, as cinco que correspondem aos maiores números de decisões sobre perda, ou seja, colombianos, angolanos, serra-leoneses, liberianos e congoleses.

A pesquisa em relação aos fundamentos legais declarados nas decisões do CONARE para a perda da condição de refugiados, demonstram o seguinte resultado:

**Gráfico 04. Fundamentos para as decisões de perda do estatuto de refugiado do CONARE, 1999-2015**



Fonte: DOU, 1997-2015.

Os dados demonstram que a saída do território nacional sem a devida autorização (art. 39, IV, caso de revogação) corresponde a 33% dos casos, seguida pelos demais fundamentos, conforme segue: a renúncia (art. 39, I) – 31%; o cancelamento (art. 39, II) – 17%; revogação com base no exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública (art. 39, III) – 10%. Verifica-se ainda que o CONARE recorre a fundamentos múltiplos/combinados. Houve identificação de um caso, referente a nacional da África do Sul, sem a identificação do inciso, limitando-se a indicar o art. 39 da Lei nº 9.474/1997.

A publicação de dados de perda pelo CONARE e/ou pelo ACNUR é recomendável para satisfazer as demandas por transparência e também permitir o desenvolvimento de pesquisas e participação da sociedade em geral na elaboração de políticas públicas para solicitantes de refúgio e refugiados no Brasil.

## 2.1. RENÚNCIA

De acordo com o Manual, “se um refugiado, por qualquer motivo, não deseja mais ser considerado como refugiado, não haverá razão para manter a condição de refugiado e a proteção internacional”<sup>45</sup>. Assim, entende-se que a hipótese é aceita pelo Direito Internacional dos Refugiados.

45 ACNUR. *Manual. Op. cit.*, § 116.

A renúncia da condição de refugiado, expressa pelo interessado, enseja a perda de sua condição à luz do disposto no inciso I do art. 39 da Lei nº 9.474/97

A renúncia é o segundo fundamento utilizado pelo CONARE para embasar as decisões de perda da condição de refugiado, conforme demonstra o gráfico 4 neste artigo, sendo que os colombianos, angolanos e congolezes ocupam as primeiras posições.

Não é possível mensurar em termos qualitativos as decisões do CONARE a respeito de renúncia. De forma ilustrativa, Renato Zerbini comenta que esse foi o motivo da cessação do estatuto de refugiados concedido aos membros de uma família afegã, que, após um ano de residência no Brasil, “optaram por regressar ao Afeganistão por considerarem que aquele país não apresentava mais condições adversas capazes de lhes obrigar a refugiar-se em outro lugar.”<sup>46</sup> Este exemplo, todavia, deixa dúvidas se não deveria ter sido aplicado o art. 38, IV que trata do restabelecimento voluntário.

O parágrafo único do art. 39 determina ainda que os que perderem a condição de refugiado com fundamento no inciso I serão enquadrados no regime geral de permanência de estrangeiros no território nacional.

## 2.2. CANCELAMENTO

O cancelamento significa tornar inválido o reconhecimento do estatuto de refugiado que não deveria ter sido outorgado, ou seja, anular o estatuto de refugiado e declará-lo inválido desde a data da determinação inicial<sup>47</sup>.

Apesar de o Manual ressaltar que a Convenção não trata da anulação da condição de refugiado, ele estabelece que:

[...] algumas circunstâncias podem surgir e levar à conclusão de que uma pessoa não deveria ter sido reconhecida como refugiada, por exemplo, porque se constatou que o reconhecimento foi realizado com base em fatos concretos deturpados, ou que a pessoa em questão possui outra nacionalidade, ou que uma cláusula de cessação seria aplicável ao caso concreto se houvesse conhecimento prévio de fatos relevantes. Nesses casos, a decisão por meio da qual lhe foi atribuída a condição de refugiado será anulada.<sup>48</sup>

O cancelamento da condição de refugiado é aventado quando existem motivos para considerar que uma pessoa reconhecida como refugiada de acor-

46 Processo nº MJ 08000.004433/2002-16. LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *Op. cit.*, p. 68.

47 KAPFERER, Sibylle. Cancellation of Refugee Status. *UNHCR Legal and Protection Policy Research Series*. PPLA/2003/02, 2003. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3e9418df4.html>>. Acesso em 2 de dezembro de 2015.

48 ACNUR. *Manual. Op. cit.*, §117.

do com a Convenção de 1951 não deveria ter reconhecido esse estatuto no momento de se realizar a determinação positiva<sup>49</sup>. Ou seja, nos casos em que há indícios de que, no momento da decisão inicial, a pessoa solicitante não satisfazia os critérios de inclusão da Convenção de 1951, ou que deveria ter sido aplicada alguma das cláusulas de exclusão contidas na Convenção. Nesse último caso, a pessoa solicitante: (i) não necessitava de proteção internacional porque recebia proteção de algum órgão ou organismo das Nações Unidas distinto do ACNUR (Art. 1D da Convenção de 1951) ou porque as autoridades do país onde fixou residência reconhecem os direitos e obrigações inerentes à posseção da nacionalidade desse país (Art. 1E da Convenção de 1951); ou (ii) não era merecedora da proteção internacional porque existiam motivos para considerar que a pessoa realizou atos compreendidos no âmbito de aplicação do art. 1F da Convenção de 1951.

O cancelamento somente poderá ser considerado em conformidade com o Direito Internacional quando satisfeitos os seguintes critérios: existência de motivos para seu cancelamento, fundamentados em uma evidência adequada; as consequências do cancelamento não podem ser desproporcionais e de uma natureza gravemente prejudicial para a pessoa afetada; e a decisão de cancelar o estatuto seja tomada com o devido respeito às garantias e salvaguardas do devido processo<sup>50</sup>.

As hipóteses de cancelamento, no Brasil, correspondem ao art. 39, II da Lei nº 9.474/1997, o qual determina que implicará perda da condição de refugiado “a prova da falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado ou a existência de fatos que, se fossem conhecidos quando do reconhecimento, teriam ensejado uma decisão negativa”. O parágrafo único do art. 39 determina ainda que os que perderem a condição de refugiado com fundamento no inciso II estarão sujeitos às medidas compulsórias previstas na Lei nº 6.815/1980, ou seja, a extradição, a expulsão e a deportação<sup>51</sup>.

Os casos de falsidade devem incluir: declarações objetivamente incorretas por parte da pessoa solicitante, por exemplo, quanto à sua identidade, nacionalidade, circunstâncias principais que provocaram a fuga; causalidade entre essas declarações e a determinação do estatuto de refugiado; e a intenção da pessoa solicitante de induzir a erro. Todavia, deve-se ter em conta que

49 UNHCR. *Nota sobre la cancelación del estatuto de refugiado*, 22 November 2004, § 1. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4a375e4b2.html>>. Acesso em 10 de dezembro 2015.

50 *Ibidem*.

51 MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Manual de Extradição*. Ministério da Justiça: Brasília, 2012, p. 18-20. Disponível em: <[https://www.justica.gov.br/seus-direitos/estrangeiros/medidas-compulsorias/manualextradicao\\_1.pdf](https://www.justica.gov.br/seus-direitos/estrangeiros/medidas-compulsorias/manualextradicao_1.pdf)>. Acesso em 6 de janeiro de 2016]



as experiências traumáticas, o passar do tempo ou a intensidade dos eventos dificultam que a pessoa solicitante proporcione um relato detalhado dos fatos pelo solicitante, sem incorrer em inconsistências ou confusão. As omissões ou inexatidões menores, as declarações vagas ou incorretas, que são irrelevantes, não devem ser utilizadas como fatores decisivos que abalem a credibilidade do solicitante, e muito menos ser consideradas como suficientes para estabelecer que existiu a intenção de enganar para instruir um eventual processo de perda da condição de refugiado<sup>52</sup>.

O uso de documentos falsos, por sua vez, deve ser avaliado à luz das circunstâncias do caso. Não é raro que os solicitantes devam recorrer a documentação falsa para fugir da perseguição. O uso de documentos falsos, por si só, não converte uma solicitação em fraudulenta e jamais deveria resultar no cancelamento automático do estatuto do refugiado, nos casos em que as verdadeiras identidade e nacionalidade da pessoa são conhecidas, e tenham formado parte da decisão de reconhecimento do estatuto.<sup>53</sup> Neste ponto, cumpre ressaltar que o art. 8º da Lei nº 9.474/1997 determina que “o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes”.

Por fim, o motivo do cancelamento deve ser demonstrado com provas. Em princípio, sujeito a regras probatórias aplicáveis na legislação nacional, todo tipo de informação pode ser utilizada como meio probatório. O cancelamento não pode ser justificado simplesmente com base na mudança de opinião por parte da autoridade, ao avaliar os fatos do caso por uma perspectiva diferente. Em geral, é necessário que exista uma evidência nova, isto é, informação que não existia ou não foi conhecida pela autoridade encarregada da determinação, no momento de adotar a decisão<sup>54</sup>.

De acordo com o art. 11 da Resolução Normativa do CONARE nº 18/2014, em sendo a condição de refugiado reconhecida, o estrangeiro deve assinar um Termo de Responsabilidade, no qual declara estar ciente de que a comprovação da falsidade das provas e/ou declarações apresentadas quando da solicitação de refúgio bem como a omissão de fatos que, se conhecidos, ensejariam decisão negativa implicarão a perda da condição de refugiado, com a consequente aplicação das medidas compulsórias previstas na Lei nº 6.815/1980<sup>55</sup>.

---

52 UNHCR. *Nota sobre la cancelación del estatuto de refugiado*. Op. cit., §§ 19-24.

53 *Ibidem*, § 23.

54 *Ibidem*, §§ 26-38.

55 Anexo IV – Termo de Responsabilidade – Resolução do CONARE nº 18, de 30 de abril de 2014, publicada no DOU 1 nº 89, de 13 de maio de 2014, p. 29. Disponível em: <<http://portal.in.gov.br/>>. Acesso em 6 de janeiro de 2015.

A pesquisa realizada nas publicações do DOU, entre 1997 e 2015, demonstra que o cancelamento (inciso II do art. 39) é o terceiro fundamento para as decisões de perda da condição de refugiado, sendo que os mais afetados são os nacionais de Serra Leoa, Libéria, Angola e Nigéria.

### 2.3. REVOGAÇÃO

De acordo com o ACNUR, a revogação, por sua vez, compreende a retirada do estatuto de refugiado em situações nas quais uma pessoa incorre em uma conduta compreendida no âmbito do art. 1F(A) ou 1F(C) da Convenção de 1951<sup>56</sup> ou em um normativo doméstico, após haver sido reconhecida como refugiada<sup>57</sup>.

Percebe-se, todavia, que as hipóteses de revogação da condição de refugiado previstas na legislação brasileira – art. 39, III e IV da Lei nº 9.474/1997 – não correspondem exatamente às disposições acima. Tais incisos elencam, respectivamente, “o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública” e “a saída do território nacional sem prévia autorização do Governo brasileiro”.

#### 2.3.1. EXERCÍCIO DE ATIVIDADES CONTRÁRIAS À SEGURANÇA NACIONAL OU À ORDEM PÚBLICA

A previsão do inciso III, ao tratar do exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública, é um reflexo das hipóteses de expulsão contemplada no art. 32<sup>58</sup> da Convenção de 1951 e da perda da proteção contra o *refoulement* estabelecida no art. 33(2)<sup>59</sup>(p.seg.) do mesmo tratado.

56 ACNUR. *Directrices sobre protección internacional*: La aplicación de las cláusulas de exclusión: el artículo 1F de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, HCR/GIP/03/05, 4 de septiembre de 2003. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/47fdfafed.pdf>>. Acesso em 6 de janeiro de 2016; ACNUR. *Nota sobre las cláusulas de exclusión*, EC/47/SC/CRP. 29, 30 de mayo de 1997. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1905.pdf?view=1>>. Acesso em 6 de janeiro de 2016]

57 “Art. 1º – Definição do termo “refugiado”

[...]

F. As disposições desta Convenção não serão aplicáveis às pessoas a respeito das quais houver razões sérias para pensar que:

a) elas cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade, no sentido dos instrumentos internacionais elaborados para prever tais crimes;

[...]

c) elas se tornaram culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.” Convenção de 1951. *Op. cit.*

58 “Art. 32 – Expulsão

1. Os Estados Contratantes não expulsarão um refugiado que se encontre regularmente no seu território senão por motivos de segurança nacional ou de ordem pública.

2. A expulsão desse refugiado somente ocorrerá em virtude de decisão proferida conforme o processo previsto por lei. A não ser que a isso se oponham razões imperiosas de segurança

O parágrafo único do art. 39 determina, tal como no caso do cancelamento (inciso II), que as pessoas que perderem a condição de refugiado com fundamento no inciso III ficam sujeitas às medidas compulsórias previstas na Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a saber: extradição, expulsão e deportação.

O Termo de Responsabilidade, firmado quando do reconhecimento da condição de refugiado, prevê a declaração de ciência de que o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública implicarão a perda da condição de refugiado, com a consequente aplicação das mencionadas medidas compulsórias<sup>60</sup>.

Neste particular, cumpre ressaltar que o § 1º do art. 7º da Lei nº 9.474/1997 determina que, em hipótese alguma será efetuada a deportação de refugiado para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política. Todavia, o § 2º determina que este benefício não pode ser invocado por refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil.

Importante notar que o princípio do *non-refoulement* ultrapassou os limites do Direito Internacional dos Refugiados, passando também a figurar no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, em casos como a existência de risco de tortura, tratamento desumano, cruel ou degradante<sup>61</sup>. Assim, caso se configure a perda do estatuto de refugiado, o Brasil, ao aplicar eventuais medidas compulsórias, deverá levar em conta as demais normas de direitos humanos.

nacional, o refugiado deverá ter permissão de fornecer provas que o justifiquem, de apresentar um recurso e de se fazer representar para esse fim perante uma autoridade competente ou perante uma ou várias pessoas especialmente designadas pela autoridade competente.

3. Os Estados Contratantes concederão a tal refugiado um prazo razoável para procurar obter admissão legal em outro país. Os Estados Contratantes podem aplicar, durante esse prazo, a medida de ordem interna que julgarem oportuna." Convenção de 1951. *Op. cit.*

59 "Art. 33 – Proibição de expulsão ou de rechaço

1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.

2. O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país." Convenção de 1951. *Op. cit.*

60 Anexo IV – Termo de Responsabilidade – Resolução do CONARE nº 18/2014. *Op. cit.*

61 MESSINEO, Francesco. *Non-refoulement obligations in public international law: towards a new protection status?* In: JUSS, Satvinder S. (Ed.). *The Ashgate research companion to migration law, theory and policy*. Ashgate, 2013, p. 129-155. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1802800](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1802800)>. Acesso em 6 de janeiro de 2016]

Recentemente, o Judiciário brasileiro teve a oportunidade de se manifestar, em acórdão da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ) a respeito do assunto, em julgamento de *Habeas Corpus* impetrado pela Defensoria Pública da União em favor de refugiado, nacional do Burundi, contra ato do Ministro de Estado da Justiça que determinou a expulsão do território nacional. O refugiado encontrava-se preso em virtude de sentença penal que o condenou como incurso no crime de tráfico internacional de entorpecentes. O STJ decidiu que a expulsão, neste caso, não pode ocorrer sem a regular perda da condição de refugiado uma vez que há leis e compromissos internacionais firmados pelo Estado brasileiro que impõem limites à atuação do Executivo em matéria de expulsão de estrangeiros, conforme a ementa abaixo:

CONSTITUCIONAL. INTERNACIONAL. HABEAS CORPUS. REFUGIADO. EXPULSÃO. VIOLAÇÃO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS. LEI 9.474/97. ORDEM CONCEDIDA.

1. Trata-se de Habeas Corpus contra decreto de expulsão impetrado por estrangeiro que cometeu crime após a concessão de refúgio, sendo condenado por sentença penal transitada em julgado.
2. A jurisprudência do STF e do STJ pacificou o entendimento de que, ao analisar o ato de expulsão, não poderá o Judiciário substituir-se à atuação da chefia do Executivo na avaliação da sua conveniência, necessidade, oportunidade e utilidade, devendo limitar-se à análise do cumprimento formal dos requisitos e à inexistência de óbices à expulsão.
3. A garantia do devido processo legal constitui direito fundamental assegurado pelo art. 5º, LV, da Constituição Federal aos brasileiros e estrangeiros residentes no país, também encontrando previsão expressa na Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados e na Lei 9.474/97, pelo que a conclusão de processo administrativo em que seja declarada a perda da condição de refugiado, assegurado o contraditório e a ampla defesa, deve ser reconhecida como limitação ao poder discricionário do Executivo para expulsar um estrangeiro que ostente a condição de refugiado.
4. Hipótese em que a portaria de expulsão foi editada sem que tivesse sido levada em consideração a condição de refugiado do paciente, tendo o próprio impetrado informado estar a medida de expulsão sobrestada, já que “enquanto o interessado detiver o status de refugiado, a expulsão não poderá ser efetivada, sendo condicionada à perda do refúgio, observados o devido processo legal e a ampla defesa” (e-STJ, fl. 58).
5. É nula a portaria de expulsão editada contra refugiado antes de instaurado regular processo administrativo de perda do refúgio, não

podendo o ato ter seus efeitos suspensos para ser convalidado por procedimento administrativo posterior.

Ordem concedida.<sup>62</sup>

Assim, em que pese o STJ haver decidido que seja cabível a expulsão, pelo Presidente da República, de estrangeiro a quem outorgado o reconhecimento da condição de refugiado, esse ato expulsório deve vir precedido de processo administrativo instaurado para a perda dessa condição. O Informativo de Jurisprudência do STJ nº 571 ressaltou alguns aspectos do acordão que merecem atenção:

Nesse contexto, salienta-se que tanto a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados (art. 32) quanto a Lei 9.474/1997 (art. 36) preveem que o refugiado que esteja regularmente registrado não será expulso do território nacional, salvo por motivos de segurança nacional ou de ordem pública. De fato, não cabe ao Judiciário a avaliação acerca da pertinência da caracterização da condenação do refugiado como motivo de segurança nacional ou ordem pública suficiente para justificar a expulsão. Entretanto, o conjunto de normas que tratam da matéria impõe alguns cuidados adicionais ao Executivo. O primeiro é o relativo à impossibilidade de que o refugiado seja devolvido ao local onde sua vida, liberdade ou dignidade correm riscos. Essa limitação não é só uma decorrência da referida Convenção (art. 33) e da Lei 9.474/1997 (art. 37), mas também dos mais importantes valores tutelados pela nossa Constituição, que elege a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, III) e dispõe que, em suas relações internacionais, o Brasil deverá se reger pela “prevalência dos direitos humanos” (art. 4º, II).<sup>63</sup>

Percebe-se, portanto, que o STJ reconheceu, pelo menos em tese, que o escopo do princípio do *non-refoulement* vai além do âmbito do refúgio, ressaltando a prevalência dos direitos humanos no ordenamento jurídico brasileiro. Já quanto ao entendimento do que constitui motivo de segurança nacional ou ordem pública suficiente para justificar a expulsão, o STJ reforçou que cabe ao Executivo a avaliação.

Como nos demais casos, em razão da não publicação de decisões do CONARE, é complexo avaliar as motivações para a aplicação do inciso III como fundamento para a perda da condição de refugiado. O inciso III corresponde a 10% das decisões do CONARE sobre perda, conforme pesquisa re-

62 STJ. HC 333.902/DF. Relator Ministro Humberto Martins. Órgão Julgador: Primeira Seção. Data do julgamento: 14/10/2015. Data da Publicação/Fonte: DJe 22/10/2015. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/portal/site/STJ>>. Acesso em 6 de janeiro de 2016.

63 STJ. Informativo de Jurisprudência nº 571/2015. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/portal/site/STJ>>. Acesso em 6 de janeiro de 2016.

alizada no DOU. Esse percentual se eleva para 16% se considerados os casos de fundamentos combinados. Os nacionais mais atingidos são os angolanos, serra-leoneses, congolese e colombianos. Em termos ilustrativos, identifica-se que o referido inciso foi fundamento, em combinação com o inciso IV para se decretar a perda da condição de um refugiado liberiano, “após a ciência por parte do Comitê de uma sentença judicial brasileira, transitada em julgado, que o condenou por crimes de tráfico e uso indevido de drogas, assim como a sua saída do território brasileiro sem a devida autorização”<sup>64</sup>.

### 2.3.2. SAÍDA DO TERRITÓRIO BRASILEIRO SEM A PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DO GOVERNO BRASILEIRO

A saída do território brasileiro sem a prévia autorização do Governo brasileiro, ou seja, a segunda hipótese de revogação da condição de refugiado, é o caso mais regulado de perda e o principal fundamento para as decisões de perda do CONARE, conforme a pesquisa realizada. Como visto, 33% das decisões foram baseadas nesse inciso. Somados os casos de decisões baseadas em múltiplos fundamentos, esse percentual se eleva para 42%. Os nacionais mais afetados por essas decisões foram os colombianos, seguidos dos angolanos, sírios, congolese e liberianos.

Atualmente, a Resolução Normativa do CONARE nº 18/2014, regula a questão no art. 13, conforme segue: “O refugiado que pretenda realizar viagem ao exterior, para não incorrer na perda desta condição, deverá solicitar autorização do CONARE”<sup>65</sup>. A referida resolução dispõe que o pedido de autorização de viagem, assinado pelo refugiado, seu procurador ou seu responsável, poderá ser apresentado diretamente a Coordenação Geral do CONARE, por meio físico e/ou eletrônico, e poderá ser complementado por entrevista, sempre que justificável. O pedido de autorização de viagem deverá conter informações relativas ao período e destino, acompanhado de formas de contato no local de destino e com a indicação do meio pelo qual o requerente deve ser notificado da decisão<sup>66</sup>.

As solicitações de viagem devem ser feitas com pelo menos 60 (sessenta) dias de antecedência à data pretendida para o embarque, devendo ser ana-

64 Processo nº MJ08460.012490/95-61 relativo ao refúgio e processo nº MJ08460.019141/2006-94 relativo à perda da condição de refugiado. LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *Op. cit.*, p. 69.

65 A primeira normatização do assunto ocorreu por meio da Resolução Normativa do CONARE nº 5, de 11 de março de 1999, revogada pela Resolução Normativa do CONARE nº 12, de 29 de abril de 2005. ACNUR; IMDH. *Op. cit.*

66 A respeito dos procedimentos para a obtenção de passaporte brasileiro para refugiado, verificar: BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. *A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados*. ACNUR: Brasília, 2007, p. 63-71. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/publicacoes/>>. Acesso em 6 de janeiro de 2016.

lisada pela Coordenação Geral do CONARE e comunicada ao Plenário do CONARE na reunião imediatamente posterior à sua decisão, para que reconsidere, se for o caso, as decisões de indeferimento.

A decisão do pedido de autorização de viagem deverá ser fundamentada e proferida em um prazo máximo de 15 (quinze) dias, contados a partir da data do seu recebimento, devendo ser comunicada ao solicitante, ao seu procurador ou organização da sociedade civil que o representa, e à Polícia Federal. Nos casos de urgência, devidamente fundamentados, o pedido de autorização poderá ser analisado pela Coordenação Geral *ad referendum* do plenário do CONARE, num prazo de até cinco dias. O DPF comunicará à Coordenação Geral do CONARE a saída do território nacional do estrangeiro reconhecido na condição de refugiado.

No Termo de Responsabilidade já referido, assinado quando da solicitação de refúgio, o solicitante deve declarar estar ciente de que tem efetivo conhecimento de que a saída do território nacional sem prévia autorização do Governo Brasileiro acarretará a perda da condição de refugiado<sup>67</sup>.

Como exemplos de decisões do CONARE, fundadas no inciso IV, é possível citar: a perda do estatuto de refugiado de liberiano “que tentou chegar sem autorização de viagem aos EUA, mas foi detido no México e deportado ao Brasil”<sup>68</sup>; a perda da condição de refugiado de serra-leonês, que, sem a devida autorização, permaneceu durante 34 dias na Venezuela e afirmou, quando de seu regresso, que “o Brasil não reunia as condições necessárias para seu trabalho e seu desenvolvimento pessoal”<sup>69</sup>; assim como a perda da condição de refugiado em razão do fato de um refugiado etíope que abandonou o Brasil rumo ao Canadá sem a autorização do Comitê<sup>70</sup>.

As considerações do Manual, apesar de relacionadas à cessação, merecem atenção ao dispor que, em comparação com visitas regulares com o objetivo de passar as férias ou de estabelecer relações comerciais, a visita a um familiar idoso ou doente deve ser avaliada a partir de outra perspectiva<sup>71</sup>. A Conclusão do Comitê Executivo do ACNUR n° 18<sup>72</sup> reconhece ainda que, com o intuito de facilitar a repatriação voluntária de refugiados, informações do país de ori-

67 Anexo IV da Resolução do CONARE n° 18/2014. *Op. cit.*

68 Processo MJ 08000.001893/00-41. LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *Op. cit.*, p. 68.

69 Processo MJ 08000.018265/2000-84. *Ibidem*, p. 68.

70 Processo MJ 08310.003255/99-19. *Ibidem*, p. 68.

71 ACNUR. *Manual. Op. cit.*, § 125.

72 Conclusion of the Executive Committee n° 18, § 48. In: UNHCR. *Thematic Compilation of Executive Committee Conclusions*, June 2014, Seventh edition. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/5538cfa34.html>>. Acesso em 29 de dezembro de 2015..

gem são importantes. Assim, nesse contexto, visitas de refugiados ao país de origem para se informarem da situação e suas condições reais de retorno não devem resultar na perda do estatuto de refugiado<sup>73</sup>.

### **3. A SITUAÇÃO DOS REFUGIADOS DETENTORES DE PERMANÊNCIA DEFINITIVA**

A Resolução Normativa nº 10, de 22 de setembro de 2003, que dispõe a respeito da situação dos refugiados detentores de permanência definitiva, determina, no art. 1º que a concessão de permanência definitiva ao refugiado, reconhecido como tal pelo Governo brasileiro, não acarretará a cessação ou perda daquela condição.

Neste caso, o DPF deverá manter atualizado o registro de refugiado daquele estrangeiro que tenha obtido a permanência definitiva, enquanto perder aquela condição. No documento de identidade a ser expedido pelo DPF ao refugiado que obtenha a permanência definitiva, também deverá estar expresso o dispositivo legal que possibilitou o reconhecimento do refúgio.

Poderá ser emitido o passaporte brasileiro, previsto no art. 55, inciso I, alínea c, da Lei nº 6.815/1980, ao refugiado registrado como permanente que pretenda viajar ao exterior, desde que previamente autorizado pelo CONARE. O estrangeiro deverá postular a autorização junto ao CONARE, informando o período, destino e motivo de viagem, justificando a necessidade da concessão de documento brasileiro.

Do mesmo modo, a declaração de cessação ou perda da condição de refugiado não implicará, automaticamente, o cancelamento da permanência definitiva.

### **4. DOS PROCEDIMENTOS APLICÁVEIS PARA A DECISÃO SOBRE CESSAÇÃO E PERDA DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO**

Nos tópicos anteriores, ainda que brevemente, foram abordados alguns pontos relativos aos procedimentos aplicáveis para a decisão a respeito da cessação e da perda da condição de refugiado. Todavia, é importante retomar algumas disposições da legislação brasileira e as orientações emanadas do ACNUR a este respeito.

Os incisos II e III do art. 12 da Lei nº 9.474/1997 determinam a competência do CONARE para, em consonância com a Convenção de 1951, com

---

73 *Ibidem.*



o Protocolo de 1967 e com as demais fontes de Direito Internacional dos Refugiados: “decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado”; e “determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado”<sup>74</sup>.

O art. 40 reforça a competência do CONARE, e determina que da sua decisão caberá recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias contados do recebimento da notificação, que deverá conter breve relato dos fatos e fundamentos que ensejaram a decisão e cientificar o refugiado do prazo para interposição do recurso. Caso o estrangeiro não seja localizado para a notificação prevista nesse artigo, a decisão será publicada no DOU para fins de contagem do prazo de interposição de recurso. Por fim, o art. 41 dispõe que a decisão do Ministro de Estado da Justiça é irrecorrível e deverá ser notificada ao CONARE, para que este possa informá-la ao estrangeiro e ao DPF para as providências cabíveis.

O art. 5º da Resolução Normativa nº 18 determina que caberá ao solicitante manter atualizado perante a Polícia Federal e a Coordenação Geral do CONARE seu endereço, telefone e demais meios de contato, a fim de que sejam efetuadas as notificações para entrevistas e demais atos processuais.

No que respeita ao processo decisório sobre cessação, não houve regulamentação específica, por meio de resoluções do CONARE, para nenhum dos casos. Em relação à perda, o art. 14 da Resolução Normativa do CONARE nº 18/2014, determina que, se presentes fundadas razões para acreditar na ocorrência de uma das hipóteses previstas no art. 39, será instaurado procedimento para determinar a perda da condição de refugiado. Neste caso, o §1º determina que o CONARE notificará o interessado da abertura do procedimento administrativo de perda da sua condição de refugiado, apresentando as razões que motivaram a instauração do procedimento, sendo-lhe concedido prazo de 15 (quinze) dias, contados da notificação, para apresentar a sua defesa.

O §2º do mesmo art. 14 dispõe que:

A decisão sobre a perda da condição de refugiado deverá ser fundamentada e disponibilizada ao refugiado, dela cabendo recurso ao Ministro da Justiça a ser interposto em um prazo de 15 (quinze) dias, a contar da sua notificação, mediante a entrega do Formulário de Interposição de Recurso, devidamente preenchido, a qualquer

74 O Regimento Interno do CONARE também dispõe no mesmo sentido a respeito da competência do CONARE para decidir sobre a perda e a cessação da condição de refugiado, no seu art. 1º. Regimento Interno do CONARE. In: ACNUR; IMDH. *Op. cit.*, p. 78.

Unidade da Polícia Federal, a qual o encaminhará à CGARE para processamento e demais providências.<sup>75</sup> (Grifamos)

Por sua vez, o §3º dispõe que da decisão do Ministro da Justiça não caberá recurso administrativo. Não obstante, cumpre observar que poderá haver a judicialização da questão, se houver fundamentos para tanto.

Assim, percebe-se que a regulação da questão trouxe a necessidade de fundamentação das decisões, a notificação do refugiado de forma a permitir o exercício do direito a ampla defesa, e o duplo grau de análise, com o recurso ao Ministro de Justiça. A Resolução Normativa do CONARE nº 22/2015 trouxe os modelos de Formulário de Solicitação de Refúgio e de Formulário de Interposição de Recurso. O primeiro possui um campo de dados para contato. O segundo formulário, que deverá ser apresentado presencialmente em qualquer unidade da Polícia Federal em até 15 dias após a notificação da decisão de perda, traz também a informação sobre a forma das notificações, que, salvo justificativa, serão feitas por e-mail.

Os procedimentos no caso de perda e cessação devem também observar as disposições da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal<sup>76</sup>.

No referido precedente do STJ a respeito da perda do refúgio, nota-se que a Corte Superior reconheceu como fator a ser considerado como limitação imanente à atuação do Executivo em matéria de expulsão de refugiados a garantia do devido processo legal, que constitui direito fundamental assegurado pelo art. 5º, LV, da CF e também encontra previsão expressa na Convenção de 1951 (art. 32). Assim, a conclusão de processo administrativo em que seja declarada a perda da condição de refugiado deve ser reconhecida como limitação imanente ao poder discricionário conferido ao Executivo para expulsar refugiado por motivos de segurança nacional ou ordem pública<sup>77</sup>.

Por sua vez, as Diretrizes ressaltam a necessidade de se observar alguns aspectos processuais no caso da cessação geral, conforme segue<sup>78</sup>:

- (i) Ao avaliar o país de origem, os Estados e o ACNUR devem “garantir, de forma objetiva e segura, que a situação que justificou o reconhecimento da condição de refugiado deixou de existir”,

75 Redação dada pela Resolução Normativa do CONARE nº 22/2015. *Op. cit.*

76 Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, publicada no DOU de 01 de fevereiro de 1999, e retificada em 11 de março de 1999 Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm)>. Acesso em 06 de janeiro de 2016]

77 STJ. HC 333902/DF. *Op. cit.*

78 ACNUR. *Diretrizes. Op. cit.*, § 25.

considerando diversos fatores, inclusive a situação geral dos direitos humanos.

(ii) O ônus recai sobre o país de refúgio, que deve demonstrar que houve uma mudança fundamental, estável e duradoura no país de origem, excluindo da aplicação da cessação geral, se for o caso, refugiados que continuam em risco de perseguição.

(iii) O processo de declaração e os planos de implementação devem ser baseados em consultas transparentes, envolvendo o ACNUR, em razão do seu papel de supervisão. As organizações não governamentais e os refugiados também devem ser incluídos neste processo de consulta. Quando possível, é recomendável facilitar visitas de inspeção ao país de origem para analisar as condições existentes, assim como para uma análise da situação dos refugiados que já retornaram voluntariamente.

(iv) As declarações gerais de cessação devem se tornar públicas.

(v) O aconselhamento de refugiados, o compartilhamento de informações e, se necessário, a prestação de assistência, são fundamentais para o êxito da implementação da cessação geral.

(vi) Os processos que operacionalizam uma declaração de cessação precisam ser realizados de forma flexível, em fases, especialmente nos países em desenvolvimento que abrigam grandes contingentes de refugiados. É necessário que transcorra um tempo entre o momento da declaração do fim da condição de refugiado e o da implementação, permitindo assim a preparação para o retorno e arranjos para os residentes de longo prazo, que têm direitos adquiridos.

(vii) Ao observar o potencial impacto de uma declaração geral de cessação para os refugiados e seus familiares, é necessário lhes garantir uma oportunidade, mediante solicitação, de terem seus casos reconsiderados por razões específicas e relevantes do seu caso individual, para definir se eles se enquadram nas exceções à cessação.

(viii) O ACNUR tem o papel de auxiliar o retorno das pessoas afetadas pela declaração de cessação da condição de refugiado e a integração dos que têm permissão para ficar.

Em relação aos procedimentos para a perda, o ACNUR determina que devem respeitar todas as garantias do devido processo legal, ainda que na esfera administrativa. Entre os requisitos procedimentais mínimos estão<sup>79</sup>:

(i) A perda somente pode ocorrer de maneira individual, incluindo nos casos em que a decisão original tenha sido tomada no contexto de um procedimento abreviado ou nos casos em que o estatuto de refugiado tenha sido reconhecido *prima facie* aos membros de um grupo. A

existência de motivos que tenham convertido a perda em legítima e apropriada deve restar estabelecida para cada caso em particular.

(ii) O refugiado, cuja condição pode ser retirada, deve ser informado de todos os procedimentos e das provas que fundamentam a perda para que tenha a oportunidade de trazer evidências e apresentar seus argumentos para refutar as alegações de fraude ou de outra conduta ilegítima, ou de rebater qualquer hipótese de perda que a autoridade assinala que seja aplicável.

(iii) Se for solicitado, deve-se disponibilizar um intérprete.

(iv) Deve-se também permitir a assistência de um advogado ou defensor público.

(v) Deve existir uma entrevista/audiência no procedimento de perda. Deve-se permitir o acesso a parte substantiva do caso. É necessário notificar a entrevista/audiência com antecedência suficiente para permitir à pessoa afetada se preparar para ela. A perda *in absentia* deveria ocorrer somente em circunstâncias excepcionais, após terem sido supridos todos os esforços para notificar a pessoa afetada.

(vi) O direito a apelar ou a solicitar a revisão das decisões mediante as quais se cancela o estatuto de refugiado é essencial. A apelação ou revisão deve ser realizada por pessoa diferente ou por um grupo integrado por pessoas diferentes das que adotaram a decisão inicial; deve oferecer a oportunidade de impugnar a perda por motivos legais ou de fato; e deve ter efeitos suspensivos, ou seja, o estatuto de refugiado deve ser mantido até que a decisão quanto à perda se torne definitiva.

Comparadas as orientações acima para cessação e perda, verifica-se que há espaço para aprimorando do processo atual, conforme previsto atualmente na Lei e nas resoluções. Até que haja um aperfeiçoamento dessas regras, deve-se, para evitar qualquer injustiça, observar as disposições gerais aplicáveis ao processo administrativo, consoante apontado, fazendo com as os pontos trazidos ao longo deste artigo sejam contemplados na prática da aplicação das hipóteses de cessação e de perda.

## CONCLUSÃO

A decisão de determinar a perda ou cessação da condição de refugiado, não obstante as diferenças entre os dois casos, tem como consequência a retirada dessa condição e dos direitos que a acompanham em razão da proteção internacional que lhes é outorgada. Assim, as normas de proteção internacional da pessoa humana devem ser balizadoras da aplicação da cessação e da perda do estatuto de refugiado, pelo CONARE e também pelo Judiciário brasileiro.

A cessação da condição de refugiado, baseada no término das circunstâncias, deve ser sempre aplicada como parte de um processo consistente, no contexto de soluções duradouras, em que os Estados e o ACNUR permanecem responsáveis, por razões humanitárias, pelos indivíduos que deixem de ser reconhecidos como refugiados. Esta perspectiva é fundamental para encerrar o ciclo do deslocamento enfrentado pelos refugiados, respeitando o Direito Internacional e as normas domésticas e sua condição, antes de tudo, humana.

No caso da perda da condição de refugiado, considerando-se principalmente as disposições dos incisos II (cancelamento), III (exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública) e IV do art. 39 da Lei nº 9.474/1997, o processo administrativo deve respeitar os princípios gerais do Direito Administrativo, incluindo os princípios de legalidade, imparcialidade, proporcionalidade, devido processo e ampla defesa, assim como considerar todo o arcabouço legal protetivo da pessoa humana. Em relação ao inciso IV, que aborda a perda motivada pela saída do território nacional sem prévia autorização do Governo brasileiro, em razão do número de casos, o CONARE deveria analisar detalhadamente os motivos da sua ocorrência de forma a desenvolver medidas que venham a evitar sua ocorrência em vista das consequências que a perda do refúgio acarreta.

Como visto, a perda e a cessação da proteção do refúgio podem gerar desafios para os Estados e para o ACNUR, assim como riscos para os refugiados. Dessa forma, é essencial analisar com cuidado os normativos materiais e processuais, ressaltando a necessidade de interpretação restritiva e a garantia de um devido processo legal, em acordo com as normas de direitos humanos. Merece atenção, ainda, a avaliação dos impactos para os que deixam de ser reconhecidos como refugiados, assim como das responsabilidades do próprio Estado de acolhida, que pode ter a necessidade de conceder aos estrangeiros, então refugiados, a permanência regular em seu território com outros fundamentos, em vista da primazia à integração local ou em vista de outro normativo que disponha a respeito da necessidade de proteção com outros fundamentos, por exemplo, no caso da proibição do *non-refoulement* no caso de haver risco de tortura, pena ou tratamento cruel, degradante ou desumano.

# REPATRIAÇÃO VOLUNTÁRIA

*Guilherme Assis de Almeida*

*Thais Lara Marcozo Severo*

## INTRODUÇÃO

O objetivo do presente artigo é apresentar o conceito jurídico de repatriação voluntária como uma das soluções duradouras elencadas pelo Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) de 14 de dezembro de 1950, também presente na Declaração de Cartagena (1984) e na Lei 9.474 de 22 de julho de 1997. Depois dessa apresentação da conceitualização jurídica do termo faremos uma indagação jus filosófica da pertinência e da atualidade desse conceito. Tomaremos como referência para essa indagação o pensamento de Hannah Arendt, Giorgio Agamben e Emma Haddad. Iniciaremos o presente artigo com a definição de repatriação voluntária.

## 1. O CONCEITO DE REPATRIAÇÃO VOLUNTÁRIA

Ao ensaiarmos uma definição do substantivo repatriação percebemos que sua origem está no verbo ‘repatriar’ que – por sua vez – tem como origem primeira outro substantivo: pátria. E afinal, o que é a pátria? Minha pátria é minha língua, afirma o poeta Caetano Velloso. Sem iniciarmos aqui uma perquirição zetética da origem do conceito pátria utilizemos a definição da própria Convenção de 1951 no seu artigo 1. Pátria é o país de nascimento ou de residência habitual da pessoa.

Assim como o direito de buscar asilo foi estabelecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos (Art. 14): “Toda pessoa, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e gozar asilo em outros países”. O direito de regressar a sua pátria também o foi. Nesse sentido a Declaração Universal dos Direitos Humanos no artigo 13, inciso 2 estabelece o quanto segue: “Toda pessoa tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar”.

A Convenção de 1951 estabeleceu mecanismos de proteção para todos que foram forçados a se deslocar em razão de uma ameaça à sua vida, liberdade ou

integridade física. Todavia a proteção prevista para o refugiado consubstanciada no reconhecimento do *status* de refugiado pelo país de acolhimento deveria ser provisória, não significando de que o reconhecimento do *status* de refugiado significasse a admissão permanente daquela pessoa em território nacional.

Hathaway afirma que apesar da prerrogativa legal de admitir refugiados tão somente como residentes temporários, as políticas dos países europeus, logo após a Segunda Guerra Mundial, foi de outorgar residência permanente a refugiados que já estivessem em território.<sup>1</sup> No sentido contrário, o autor ressalta que países não europeus (como por exemplo: Argélia, Angola, Zimbábue e Chade) onde o fluxo migratório era de maior magnitude, as políticas institucionais do ACNUR foram mais visíveis, já que o governo era levado a permitir que a organização prestasse ajuda material e formal aos refugiados. Naquilo que prevê o Estatuto do ACNUR que é responsável por prestar assistência aos governos para facilitar e promover os programas de repatriação voluntária.

Cumprе ressaltar que a Convenção de 1951 não contempla a questão da repatriação voluntária enquanto tal, mas prevê disposições que orientam o exercício do ACNUR no tocante ao exposto, como o princípio da não devolução (Art. 33) e as cláusulas de cessação (Art. 1 inciso C). A última prevendo situações onde haverá a cessação do *status* de refugiado e a anterior proibindo a expulsão do refugiado ou solicitante de refúgio para fronteiras onde sua vida esteja ameaçada.

Para o ACNUR existem três soluções duradouras para o termo final da condição de refugiado: integração local, repatriação voluntária ou reassentamento. Para a perspectiva de proteção, a repatriação voluntária é vista como a solução duradoura mais desejável, uma vez que o retorno do refugiado a sua pátria deve-se ao fato de que a situação que ensejou o reconhecimento do *status* de refugiado deixou de existir. Nesse sentido a repatriação voluntária é o retorno do refugiado ao seu país de origem, por sua livre escolha e de forma digna e segura.<sup>2</sup> Digna, pois entende-se que seu retorno dar-se-á de forma respeitosa e restauradora de seus direitos como cidadão pelas autoridades do seu país de origem; e segura, pois espera-se que a sua segurança legal e material além de sua integridade física e psíquica sejam respeitadas quando do seu retorno.

---

1 HATHAWAY, James C. The meaning of repatriation. *International Journal of Refugee Law*, Oxford, v. 9, nº 4, p. 551-558, 1997.

2 Para maiores informações consulte: UNHCR. **Handbook on Voluntary Repatriation: International Protection**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/411786694.html>>. Acesso em 05 de outubro de 2013.

## 2. REPATRIAÇÃO VOLUNTÁRIA E O ESPÍRITO DE CARTAGENA

A Declaração de Cartagena sobre Refugiados (1984), considerado um marco na proteção regional dos refugiados na América Latina, dedica especial atenção a questão da repatriação voluntária no contexto latino americano. Reitera-se “o caráter voluntário e individual do repatriamento dos refugiados e a necessidade de que este se efetue em condições de completa segurança” e que preferencialmente o refugiado seja repatriado para o local de residência no país de origem<sup>3</sup>. Reforça-se ainda o estabelecimento de comissões tripartites, integradas por representantes do Estado de origem, do Estado receptor e do ACNUR, a fim de facilitar os processos de repatriação.

Também vale destaque a “Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina” (2004) que além de reforçar os princípios elencados anteriormente, reforça a importância da repatriação voluntária como solução duradoura. O Brasil participou ativamente de todos esses processos, sendo anfitrião da reunião preparatória para o “Plano de Ação do México” e incorporando na legislação nacional o que ficou conhecido como o “Espírito de Cartagena”.

O Estado brasileiro incorporou no ordenamento jurídico nacional, por meio da Lei 9.474/1997, os conceitos do Estatuto do ACNUR, como da Declaração de Cartagena referentes a repatriação voluntária. Desta forma, disposto no artigo 42 da Lei 9.474/97 está a previsão de repatriação voluntária como um solução duradoura “caracterizada pelo caráter voluntário do retorno, salvo no caso que não possam recusar a proteção do país de que são nacionais, por não mais subsistirem as circunstâncias que determinam o refúgio”.

Conforme mencionado anteriormente, existem dois princípios na Convenção de 1951 que orientam a política de repatriação voluntária, vale reafirmar: o princípio da não devolução e as cláusulas de cessação. A aplicação das cláusulas de cessação poderá refletir diretamente ou estar refletida no contexto da repatriação voluntária. Segundo disposto no Art. 38 da Lei 9.474/1997, a condição de refugiado cessará nas seguintes hipóteses:

- I – voltar a valer-se da proteção do país de que é nacional;
- II – recuperar voluntariamente a nacionalidade outrora perdida;
- III – adquirir nova nacionalidade e gozar da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu;
- IV – estabelecer-se novamente, de maneira voluntária, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido;

---

3 Ver Título 3, Conclusão Décima Terceira.



V – não puder mais continuar a recusar a proteção do país de que é nacional por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado;

VI – sendo apátrida, estiver em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, uma vez que tenham deixado de existir as circunstâncias em

Para Leão, os quatro primeiros incisos abrangem a questão da voluntariedade do ato do refugiado voltar a valer-se da proteção do Estado de que é nacional ou era residente habitual, já o inciso V, retoma a ideia da transitoriedade do refúgio e da hipótese do refugiado ser repatriado forçosamente.<sup>4</sup> De forma contrária ao artigo 38, inciso V da lei 9.474/1997, o ordenamento jurídico pátrio consagra apenas a repatriação de caráter voluntário, na qual o refugiado escolhe por livre e espontânea vontade retornar ao seu país de origem. Caso prefira permanecer no Brasil, o Conselho Nacional de Migração por meio de sua Resolução nº 06 e nº 91, de 21 de Agosto de 1997 e 12 de Novembro de 2010, respectivamente, prevê a permanência definitiva ao refugiado que tenha residido no país há, no mínimo quatro anos.

O Brasil demonstrou novamente o seu compromisso humanitário ao oferecer a residência permanente a quase dois mil refugiados no ano de 2012 após anúncio do ACNUR para cessação da condição de refugiados oriundos de Angola e da Libéria. A decisão foi adotada pelo ACNUR com base que ambos os países alcançaram paz e estabilidade após duras guerras civis. Foram buscadas soluções para os refugiados afetados pela cláusula de cessação, as opções vislumbradas seriam o regresso voluntário assistido pelo ACNUR e possibilidades de integração local e/ou alternativa legal para ficarem no país, sendo essa última a adotada pelo Estado brasileiro. Atitude essa que o transformou no primeiro país fora da África a atender a recomendação proposta pelo Alto Comissariado.

Referida decisão afetou mais de 40% da população de refugiados no Brasil, alterando o perfil do refúgio no país, que em dados estatísticos de 2012 confirmam a presença de 4.500 refugiados de 70 nacionalidades diferentes. De acordo com notícias do ACNUR, a questão da cessação foi apresentada ao CONARE, que após analisar a situação destes refugiados, decidiu-se pela concessão de residência permanente a estas pessoas pelo fato de que “a maioria deles está integrada no país, participa da vida social e econômica no Brasil e atende aos requisitos para a concessão de residência”<sup>5</sup>. Estima-se que a gran-

4 LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **O Reconhecimento dos Refugiados pelo Brasil: decisões comentadas do CONARE**. Publicações do ACNUR, 2007.

5 Cf. “Brasil troca refúgio de angolanos e liberianos por residência permanente no país”. ACNUR, 29 de outubro 2012. Disponível em: <[www.acnur.org.br](http://www.acnur.org.br)>. Acesso em: 2 de fevereiro 2013.

de maioria dos refugiados angolanos que vivem no Brasil está no país há mais de 15 anos, tendo, portanto direito a solicitar a naturalização – conforme o artigo 12 da Constituição Federal de 1988.

Uma segunda hipótese em que se contempla a interpelação da repatriação voluntária com outra previsão legal é o caso da perda da condição de refugiado. Prevista no Art. 39 da Lei 9.474/97, incide, entre outros motivos, no caso do refugiado que renunciar ao *status* de refugiado resultando na perda da sua condição. Essa passagem foi ilustrada por Leão ao fazer referência ao caso de uma família afegã, que após um ano de residência no Brasil optou por regressar ao seu país por considerarem que não existia mais as condições adversas que lhe obrigou a refugiar-se no país, sendo assim, renunciou ao *status* de refugiado para posteriormente retornar (repatriar) ao país de origem.

Na opinião de Jubilut entre os fatores que podem ser apontados como motivadores da repatriação dos refugiados afegãos, pode-se incluir a falta de adaptação à cultura brasileira, a realidade sócio econômica no país e os escassos recursos para sua subsistência e, por fim, a intenção inicial dos refugiados, desde sua chegada no Brasil, de regressar ao Afeganistão<sup>6</sup>.

O último ponto mencionado pela autora, nos remete a ideia inicial de que a repatriação voluntária é a solução mais desejável para a questão dos refugiados. A hipótese de voltar ao país de origem e restabelecer os direitos de um nacional é uma condição almejada por muitos que se deslocam forçosamente. Embora os refugiados vislumbrarem a possibilidade de reconstruir suas vidas e valer-se novamente dos direitos que lhe foram negados (direito à vida, integridade física e segurança) no país de acolhida, a alternativa de retornar em segurança ao país de origem é uma hipótese que tem que lhe ser oferecida.

### 3. REPATRIAÇÃO VOLUNTÁRIA E A PROTEÇÃO DA PESSOA

Conforme anteriormente afirmado a solução duradoura da repatriação voluntária põe término a condição jurídica de refugiado. O itinerário que termina com o ato jurídico declaratório de reconhecimento da condição de refugiado por um país da comunidade internacional –signatário da Convenção de 1951- tem início com a ameaça do direito à vida e a liberdade de um cidadão ou cidadã em seu país de origem ou residência habitual. Tendo esses direitos ameaçados a pessoa deixa seu país em busca de asilo em outro país. Nessa primeira etapa a pessoa está na condição de buscador de asilo (*asylum seeker*). A

6 JUBILUT, Liliانا L. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Editora Método, 2007.

segunda etapa desse itinerário ocorre quando a pessoa depois de ter entrado no território de um outro país demanda o *status* de refugiado. Nessa etapa temos a condição conhecida como solicitante de refúgio. É só depois da solicitação do *status* de refugiado que o país de acolhimento declarará ou não sua condição de refugiado<sup>7</sup>. Importante notar aqui que a concessão do asilo (diplomático ou territorial) é um ato jurídico constitutivo e não declaratório e que o direito de asilo *stricto sensu* não é parte integrante do Direito Internacional dos Direitos Humanos. De forma diversa não é o que ocorre com o Direito Internacional dos Refugiados que é uma vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos<sup>8</sup>.

Se para a Convenção de 1951 o refugiado é a pessoa que tem o “bem fundado temor de perseguição em razão de: raça, religião, nacionalidade, opinião política, pertencimento a grupo social”. No âmbito dos estudos de relações internacionais a autora britânica Emma Haddad define refugiado da seguinte forma: “um refugiado é um indivíduo que tenha sido forçado, em um grau significativo, para fora de sua comunidade política doméstica indefinidamente”<sup>9</sup>.

Isso significa dizer que o refugiado não tem as condições adequadas para o exercício da cidadania em sua pátria. Todavia é importante ter claro que o refugiado continua a ser considerado um pessoa perante o Direito Internacional dos Refugiados, mas não perante seu próprio ordenamento jurídico. O que significa essa afirmação?

Respondemos essa questão usando uma expressão de Hannah Arendt. A afirmação anterior significa que essas pessoas são transformadas no ‘refugio da terra’. Essa é a afirmação original de Arendt constante do texto ‘O declínio do Estado-Nação e o fim dos direitos do homem’: “uma vez fora do país de origem, permaneciam sem lar; quando deixavam o seu Estado, tornavam-se apátridas; quando perdiam os seus direitos humanos, perdiam todos os direitos: eram o refugio da terra”<sup>10</sup>.

O ‘refugio da terra’ deixa de existir – ao menos em tese – com a vigência da Convenção de 1951 uma vez que qualquer pessoa da comunidade inter-

7 Refugiado: particípio passado do verbo refugiar. Dito de outro modo: a pessoa que encontrou o refúgio.

8 A esse respeito ver: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *As três vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana*. Brasília: Instituto Interamericano de Direitos Humanos, 1996.

9 HADDAD, Emma. *The Refugee in International Society: Between Sovereigns*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

10 ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo: Antissemitismo, Imperialismo e Totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005, p. 300.

nacional pode-se valer da proteção internacional prestada pelo ACNUR caso seja vítima de perseguição em seu próprio país.

A famosa expressão de Hannah Arendt do ‘direito a ter direitos’ relaciona-se a possibilidade da pessoa (e não do sujeito de direito), ou seja do ser humano que tem personalidade mas não possui as condições adequadas do exercício do seus direitos, poder vir a exercer de alguma forma alguns direitos, mesmo que fora de sua comunidade política original. Nesse sentido afirma Charles Barbour:

But it seem to me that when Arendt talks about ‘the right to have rights’, she is referring precisely to the possibility of action and politics that remain, as it were, outside of the legal order, or on the border in-between law and lawlessness. For, as seen above, in other texts Arendt is very clear that action requires nothing more than, and indeed is concomitant with, a ‘space of appearances’, and this space takes shape not only within the bounds of the law, but anywhere humans come together in word and deed.<sup>11</sup>

Quando o ‘direito a ter direitos’ é negado ao ser humano nega-se a ele ou ela o mais básico *status* legal: o *status* de ser uma pessoa. Não sendo considerado como pessoa o ser humano é coisa: um objeto descartável<sup>12</sup>. Na implementação da solução duradoura da repatriação voluntária, a voluntariedade do ato atesta o fato de que existe o respeito ao ‘direito a ter direitos’ e de que o ser humano está sendo tratado como pessoa e tem, portanto possibilidade de escolha. Lembrando do itinerário de um refugiado, ele tem início na condição de buscador de asilo, depois solicitante de refúgio até ser reconhecido como refugiado. Desse modo a condição de refugiado garante uma proteção por parte do Direito que o buscador de asilo não possuía. Nesse sentido afirma Giorgio Agamben:

Se o refugiado representa, no ordenamento do Estado-nação, um elemento de tal sorte inquietante é, sobretudo, porque ao estilizar a identidade entre homem e cidadão, entre natividade e nacionalidade, coloca-se em crise a invenção originária da soberania. Singulares exceções a esse princípio, naturalmente, sempre existiram: a novidade do nosso tempo, que ameaça o Estado-nação em seu próprio fundamento, é que porções crescentes da humanidade não são mais representáveis no seu interior. Por isso, ao passo em que é destituída

11 BARBOUR, Charles. *Between Politics and Law: Hannah Arendt and the Subject of Rights*. In: GOLDONI, Marco; MCCORKINDALE, Chris. *Hannah Arendt and the Law*. Londres: Hart Publishing, 2012.

12 Consulte nesse sentido: BOHMAN, James. *Citizens and Persons: Legal status and human rights in Hannah Arendt*. In: GOLDONI, Marco; MCCORKINDALE, Chris. *Hannah Arendt and the Law*. Londres: Hart Publishing, 2012, p. 321-334.

a velha trindade Estado-Nação-Território, o refugiado, essa figura aparentemente marginal, merece ser, ao revés, considerado como a figura central de nossa história política.<sup>13</sup>

Diferentemente do ‘apátrida’ citado no breve texto de Arendt sobre o ‘refúgio da terra’ o refugiado tem seus direitos garantidos não por sua pátria mas pelo país de acolhida e pela comunidade internacional.

## CONCLUSÃO

Nesse sentido a solução duradoura da repatriação voluntária é um complemento da condição protetiva do refugiado. Uma vez que caso seja – de forma efetiva- respeitada sua vontade, o refugiado poderá escolher permanecer no país de acolhida integrado como um estrangeiro ou retornar ao seu país de origem. Nas duas formas de solução duradoura percebemos a transitoriedade da condição do refugiado e também a sutil diferença existente entre o *status* de refugiado – enquanto sujeito de direito –, a pessoa no momento da possível escolha de retorno ao seu país de origem ou permanência no país de acolhida e um cidadão pleno como ‘retornado’ ou estrangeiro integrado. Nesse itinerário do término da condição de refugiado é visível que o momento da escolha da repatriação, ou não, é quando a pessoa encontra-se no seu estágio de maior vulnerabilidade, pois a voluntariedade do ato pode ser desrespeitada das mais variadas formas. O que exige uma atenção e um zelo de todos aqueles que se interessam pela questão dos refugiados.

Essa frágil condição do refugiado nos faz pensar na proposta teórica de Agambem de eleger o refugiado enquanto a figura central da nossa história política. Tal proposta deixa claro como ainda é frágil a proteção do ser humano no Século XXI e quanto trabalho de invenção de novas estratégias protetivas resta a ser elaborada pelo Direito Internacional dos Refugiados.

## BIBLIOGRAFIA

- AGAMBEN, Giorgio. **Al dilà dei dirittidell’uomo**. In: **Messisenza fine: nottesullapolitica**. Torino: BolattiBoringhieri, 1998, p. 20-29 (do original). Tradução de Murilo Duarte Costa Corrêa. Disponível em: <<http://oestrangeiro.net/politica>>. Acesso em 22 de outubro de 2012
- ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. (a.a.) **Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena Sobre los Refugiados (1984-2004)**. San José: Editorama, 2005.

13 AGAMBEM, Giorgio. **Al dilà dei dirittidell’uomo**. In: **Messisenza fine: nottesullapolitica**. Torino: BolattiBoringhieri, 1998, p. 20-29 (do original). Tradução de Murilo Duarte Costa Corrêa. Disponível em: <<http://oestrangeiro.net/politica>>. Acesso em 22 de outubro de 2012.

- ALMEIDA, Guilherme Assis de; ARAÚJO, Nádya de (orgs.). **O direito internacional dos refugiados – uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2001.
- ANDRADE, José H. Fischel de. **O Brasil e a Organização Internacional para Refugiados**. In Revista Brasileira de Política Internacional. n° 48, 2005. (p. 60-96).
- ARENDRT, Hannah. **Origens do totalitarismo: Antissemitismo, Imperialismo e Totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005
- BARBOUR, Charles. *Between Politics and Law: Hannah Arendt and the Subject of Rights*. In: GOLDONI, Marco ; MCCORKINDALE, Chris. **Hannah Arendt and the Law**. Londres: Hart Publishing, 2012
- BOHMAN, James. *Citizens and Persons: Legal status and human rights in Hannah Arendt*. In: GOLDONI, Marco ; MCCORKINDALE, Chris. **Hannah Arendt and the Law**. Londres: Hart Publishing, 2012
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **As três vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana**. Brasília: Instituto Interamericano de Direitos Humanos, 1996.
- CARVALHO RAMOS, André. **Direito dos Estrangeiros no Brasil: a Imigração, Direito de Ingresso e os Direitos dos Estrangeiros em Situação Irregular**. In Igualdade, Diferença e Direitos Humanos. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2010. (p. 721 a 745).
- \_\_\_\_\_. **Direito ao acolhimento: principais aspectos da proteção aos refugiados no Brasil**. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho; FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras Henriques; CAZETTA, Ubiratan. (Org.). *Direitos Humanos – Desafios Humanitários Contemporâneos – 10 anos do Estatuto dos Refugiados*. 1ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, v. 1, pp. 89-132.
- JUBILUT, Liliana L. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007.
- HADDAD, Emma. **The Refugee in International Society: Between Sovereigns**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- HATHAWAY, James. **The law of refugee status**. Vancouver: Butterworths Canada Ltd., 1991.
- HATHAWAY, James C. *The meaning of repatriation*. **International Journal of Refugee Law**, Oxford, v. 9, n° 4, p. 551-558, 1997.
- HATHAWAY, James C. **The Rights of Refugees under International Law**. Cambridge University Press, 2005.
- LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **O Reconhecimento dos Refugiados pelo Brasil: decisões comentadas do CONARE**. Publicações do ACNUR, 2007.



# A INTEGRAÇÃO LOCAL DO REFUGIADO NO BRASIL: A PROTEÇÃO HUMANITÁRIA NA PRÁTICA COTIDIANA

*João Alberto Alves Amorim*

## INTRODUÇÃO

Segundo a Organização das Nações Unidas, refugiados são pessoas comuns, de todos os gêneros e idades, que foram forçadas a abandonar seus lares devido a conflitos armados, violência generalizada, perseguições religiosas ou por motivo de nacionalidade, raça, grupo social e opinião pública, e buscam abrigo e proteção em outros países para reconstruir suas vidas com dignidade, justiça e paz<sup>1</sup>.

Ao se verem forçadas a sair do seu local de vida habitual, deixam para trás não apenas a realidade de agressão, ameaça e violação que lhes gerou o fundamento do temor de perseguição, mas também suas raízes e referências socioculturais, sua história, seus sonhos e projetos. Muitas vezes, deixam para trás seus entes queridos, seus afetos, sua referência humana.

Vão muitas vezes munidos apenas da esperança, principalmente a de conseguir sair da situação objetiva em que se estão e a de encontrar abrigo e proteção, ainda que em terras distantes. Chegam muitas vezes sozinhos – assustados e traumatizados, e sem saber do paradeiro e do destino de seus entes queridos –, a lugares completamente diferentes de sua terra natal. Não falam o idioma. Não conhecem ninguém. Sentem fome.

Sentem sede. Sentem frio. E, mais que tudo, ainda sentem muito medo. Por vezes, no caminho, são vítimas das quadrilhas e máfias do tráfico de pessoas, ou vivenciam a invisibilidade que condena àqueles cujo único pecado em vida foi, justamente, terem nascido desprovidos dos signos e sinalizações que parte do planeta acostumou-se a exigir, para perceber alguém como *ser humano*.

Muitos sequer conseguem chegar ao seu destino incerto, naufragam nas águas do Mediterrâneo, ou do Atlântico, ou do Índico, morrem de desidratação, ou de fome, ou de insolação, ou de doenças oportunistas, que lhes tomam o fino fio de vida que ainda os move. Outros sucumbem de tristeza, de depres-

---

<sup>1</sup> Cf. texto disponível no sítio web do escritório da Organização das Nações Unidas no Brasil, disponível em <<http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/acnur/>>, acessado em 20.09.2013.



são, pelo caminho ou, também, após chegarem a um local de destino que lhes rouba a esperança de uma nova vida.

É diante destas situações que a proteção humanitária adquire seu sentido mais essencial e profundo. O sentido do amparo, da acolhida, da proteção em seu espectro mais amplo e humano. A possibilidade de fazer com que aquele em situação de refúgio consiga novamente sentir-se acolhido, em segurança, e que possa sentir-se novamente parte de uma comunidade, capaz de buscar a realização de seus desejos e anseios.

Como todo ser humano comum, suas vontades e anseios básicos consistem em poder desenvolver suas vidas e atividades cotidianas, em um ambiente que lhes propicie, além de um entorno de proteção e de segurança, a sensação de pertinência e integração sociais. Daí a importância vital de medidas de integração local eficazes e efetivas dentro do regime jurídico de proteção dos refugiados.

É necessário garantir-se não apenas um ambiente jurídico de proteção, de reconhecimento e garantia de direitos fundamentais do refugiado, mas também a efetividade de políticas públicas que os insiram efetiva e positivamente no seio da sociedade que o acolheu<sup>2</sup>. Os artigos 43 e 44, da lei 9.474/97, referente às medidas de integração local do refugiado, especificaram, respectivamente, que, no exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares, e também que o reconhecimento de certificados e diplomas, os requisitos para a obtenção da condição de residente e o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis, deverão ser facilitados, levando-se em consideração a situação desfavorável vivenciada pelos refugiados.

Além destes dispositivos, a lei de refúgio brasileira garante também uma série de outros direitos que, direta ou indiretamente, voltam-se à integração local do refugiado na vida social do país. Contudo, nem sempre se dá efetividade a estes direitos expressos, bem como a outros, não expressos no texto legal, mas decorrentes dos direitos e garantias por ele preconizados. Neste ar-

---

2 Como muito bem apontado pela irmã Rosita Milesi: "O Brasil possui um dos maiores índices de reconhecimento de refúgio do mundo: em torno de 30% das solicitações são aprovadas, segundo o Comitê Nacional para Refugiados (Conare). Mas políticas públicas voltadas à assistência e integração dos refugiados são imprescindíveis para assegurar-lhes os direitos econômicos, sociais e culturais, em especial o direito ao trabalho, à saúde e à educação." (em entrevista disponível no site web <<http://refunitebrasil.wordpress.com/2009/05/26/burocracia-dificulta-adaptacao-de-refugiados-no-brasil/>>, acessado em 20.09.2013.

tigo, nos debruçaremos sobre a realidade das medidas de integração local dos refugiados no Brasil.

## 1. BREVE HISTÓRICO DA PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS NO BRASIL

Mesmo tendo se comprometido com as regras internacionais de proteção aos refugiados desde os anos 50, o Brasil somente foi abrir-se definitivamente à sua acolhida após a última redemocratização.

Até o final dos anos 70, a mítica imagem de país aberto à migração, “caldeirão de culturas” – como o senso comum tanto se apressa em alardear –, era confrontada com a realidade de um país que somente se abria à imigração segundo seus interesses econômicos e que oferecia árdua resistência à integração jurídica e social de determinados grupos de estrangeiros, sobretudo de refugiados.

A ausência de políticas públicas sociais eficientes sempre foi uma constante na história brasileira – tanto no passado quanto atualmente –, e, na questão migratória, a esta dura realidade ainda se somam as dificuldades de integração, de respeito cultural e de idioma dos que aqui chegam em busca de novas e melhores oportunidades de vida<sup>3</sup>.

3 O histórico normativo da abertura e regulação do país à imigração é flagrantemente marcado pela segregação e pelo preconceito. Muito em função de sua destinação colonial, o Brasil, obviamente, sempre foi destino de fluxos migratórios destinados à ocupação e exploração econômicas do território, então pertencente à coroa portuguesa, atendendo aos interesses econômicos e estratégicos desta. Com a vinda da família real para cá, em 1808, e a subsequente abertura dos portos às “nações amigas”, o príncipe regente, D. João VI, dá início, já em 1818, à iniciativas de colonização específicas, que tinham por mote tanto a ocupação territorial quanto a vinda de efetivo militar miliciano, para auxiliar as tropas portuguesas na defesa dos interesses da coroa. Pela Carta Régia, de 02.05.1818, é estabelecida a colônia de Nova Friburgo (RJ), e autorizada a vinda de famílias suíças ao país, com a finalidade de colonizar aquela região, conforme estabelecido pelo Tratado de Nova Friburgo, entre Suíça e Portugal. Após a independência, de 1822 a 1830, as iniciativas de colonização foram mantidas, tendo este processo sido interrompido durante o período da Regência, pelo Ato Adicional, de 12.08.1834, que estabeleceu a Regência Una. De 1840 a 1874, o governo imperial deu continuidade às políticas de colonização, tendo a competência para este assunto sido transferida, com o início do parlamentarismo, ao legislativo. Todos os fluxos migratórios registrados nestes períodos apresentaram, sem exceção, o traço que marcaria a mentalidade da abertura do país à imigração por todo o século XIX, e pela maior parte do século XX: a utilização do migrante para finalidades exclusivamente de interesse político-econômico. Apesar de alguns autores classificarem os fluxos migratórios deste período como formas excepcionais de povoamento, é notória sua destinação para regiões de valor estratégico nacional e econômico, e a utilização desta política no processo de substituição da mão-de-obra escrava no país. Não é sem razão que a província de São Paulo, então motor da economia cafeeira do país, foi o destino da maior parte dos fluxos migratórios ocorridos neste período. As leis de 30.03.1871 e de 26.04.1872, que estabeleceram um auxílio financeiro de até 900 contos de réis para a realização da imigração, são exemplo dos reflexos da influência política e econômica dos paulistas no governo imperial. A partir da década de 1880, a pressão política e econômica dos produtores rurais se fortalece e surgem as primeiras hospedarias para imigrantes e a Sociedade Promotora da Imigração, em 1886. “Embora o trabalho escravo aos poucos fosse se extinguindo, como coloca-se anteriormente, o modelo que os latifundiários gostariam de

Em relação ao tema dos refugiados, a ditadura militar instaurada no Brasil a partir do golpe de Estado de 1.964, fez com que a posição do país em relação à acolhida destas pessoas fosse feita em termos mínimos. À época o país adotou a limitação geográfica como interpretação à definição convencional do termo refugiado e opôs reservas aos artigos 15 e 17, que tratam, respectivamente

---

implantar no Brasil era nada menos do que uma sequência do regime em decadência, ou seja, um escravismo disfarçado. Vê-se isso a partir do momento em que o “ser” imigrante sujeita-se ao capital do fazendeiro” (Cf. SANTOS, Cleyton Rodrigues dos. *Da Escravidão à Imigração: a Transição do Trabalho Escravo para o Trabalho Livre Assalariado no Brasil*. Disponível em <<http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/Juridica/article/viewFile/121/124>>, acessado em 02.10.2013). Chamam a atenção também os artigos 17 e 18, da lei 601, de 18.09.1850, – Lei de Terras do Império –, que trata sobre a aquisição de terras devolutas, que estabeleceram que o estrangeiro que comprasse terras no Brasil e nelas se estabelecesse, ou viesse, às suas custas, desenvolver qualquer atividade no país, seria naturalizado, querendo, depois de dois anos de residência, “nos mesmos moldes que foram os da colônia de São Leopoldo” e o governo ficava autorizado, às custas do tesouro, a mandar vir, anualmente, certo número de colonos livres para serem empregados, pelo tempo que fosse marcado, “em estabelecimentos agrícolas ou nos trabalhos dirigidos pela administração pública, ou na formação de colônias nos lugares que forem convenientes, tomando antecipadamente as medidas necessárias para que os colonos achassem (*sic*) emprego logo que desembarcassem”. Até o final do século XIX, chegam ao Brasil, para trabalhar, portugueses, alemães, italianos, espanhóis, dentre outros. A assinatura do primeiro Tratado da Amizade, Comércio e Navegação, entre Brasil e Japão, em 1895, abriu as portas para o estabelecimento do primeiro fluxo de imigração japonesa para o país. Apesar do registro da chegada de imigrantes japoneses e de outros países asiáticos ao longo do final do século XIX e começo do século XX, o primeiro grupo de japoneses com o intuito do estabelecimento de uma colônia no país chegou em 1906, e a imigração japonesa teria seu marco inicial concretizado em 1908, com o atracamento do navio japonês Kasato Maru no porto de Santos. Apesar disto, o preconceito contra o recebimento de imigrantes asiáticos era muito forte, sobretudo diante da clara política de “branqueamento” da população brasileira levada a cabo pela legislação migratória nacional, que privilegiava a vinda de imigrantes brancos europeus. Em 1890, o decreto nº 528 assinado pelo presidente Deodoro da Fonseca e pelo ministro da Agricultura, Francisco Glicério, determinava que a entrada de imigrantes da África e da Ásia seria permitida apenas com autorização do Congresso Nacional. O mesmo decreto não restringia, até incentivava, a imigração de europeus. Somente em 1892, foi aprovada a lei nº 97 que permitia a entrada de imigrantes chineses e japoneses no Brasil. No estado de São Paulo, o Decreto 1542, de 17.12.1907, estabelecia o limite máximo de 10.000 imigrantes a serem admitidos na jurisdição do estado em 1908, especificando que TODOS deveriam ser de nacionalidades européias (art.2º – grifo meu). As constituições de 1934 e de 1937, dispunham, de modo explícito, que a imigração no país somente se faria mediante os interesses econômicos nacionais (tanto que, nos dois textos constitucionais, estas disposições integram o título da Ordem Econômica e Social) e os ditames da integração étnica e capacidade física e civil do imigrante e limitando a corrente migratória no país a dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos (§ 6º, do artigo 121, da Constituição da República, de 1934, e art. 151, da Constituição de 1937). O Decreto-lei 406/1938, que regulamentava as imigrações, aprofundava ainda mais o viés preconceituoso e racista da política imigratória do país, ao estabelecer em seus art. 2º que seria atendida, na admissão de estrangeiros, a “necessidade de preservar e desenvolver, na **composição étnica da população**, as características mais convenientes de sua ascendência europeia.” (grifo meu). A revista carioca “O Malho” em sua edição de 5 de dezembro de 1908 publicou uma charge de imigrantes japoneses com a seguinte legenda: “O governo de São Paulo é teimoso. Após o insucesso da primeira imigração japonesa, contratou 3.000 amarelos. Teima pois em dotar o Brasil com uma raça diametralmente oposta à nossa”. Após as legislações de influência eugenista, o país ganha suas duas leis gerais sobre imigração no período da última ditadura militar: O Decreto-Lei 941, de 18.10.1969 (regulamentado pelo Decreto 66.689/70 e com fundamento legal nos Atos Institucionais 2 e 5) e a lei 6815/80, vigente até hoje e conhecida popularmente como Estatuto do Estrangeiro.

te, de direitos de associação, inclusive sindical, e de direitos trabalhistas. Tais reservas foram retiradas com a adesão do país ao Protocolo de 1967, ocorrida no plano internacional somente em 1972. Contudo, a limitação geográfica à definição da condição de refugiado e outras questões relativas à sua completa integração local continuavam<sup>4</sup>.

Em 1977, o ACNUR celebrou com o Brasil um acordo para a abertura de um escritório *ad hoc*, na cidade do Rio de Janeiro, motivado pela questão da ruptura democrática na América Latina<sup>5</sup>. Apesar de funcionar oficialmente para questões relacionadas ao reassentamento – pois o Brasil, além das limitações jurídicas com que tratava o tema, e em face da participação do regime militar brasileiro em mecanismos transnacionais de repressão, como a famigerada Operação Condor, não iria acolher em seu território pessoas que se opunham a regimes ditatoriais semelhantes ao seu –, o escritório do ACNUR também atuava informalmente na acolhida e proteção destas pessoas enquanto permaneciam em território nacional, através do apoio de organizações internas da sociedade civil de proteção de direitos humanos, tais como as Caritas Arquidiocesanas do Rio de Janeiro e de São Paulo e a Comissão Pontifícia Justiça e Paz<sup>6</sup>.

4 O Brasil assinou a Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado em 15.07.1952, tendo depositado o instrumento de ratificação, junto ao Secretário-Geral da ONU em 15.11.1960, com mencionadas reservas aos artigos 15 e 17. A Convenção foi promulgada no país pelo Decreto 50215, de 28.11.1961. Quando da comunicação de adesão ao protocolo de 1967 à Convenção, em 07.04.1972, o Brasil informou ao Secretário-Geral da ONU que retirava, naquele momento, as reservas apresentadas, declarando que seria “concedido aos refugiados o mesmo tratamento dos nacionais de Portugal, de acordo com o Tratado de Amizade e Consulta, de 1953, e o artigo 199, da Emenda Constitucional nº 01, de 1969, à Constituição Brasileira”. Através do Decreto 98.602, de 19.12.1989, deu-se nova redação ao texto do Decreto 50215, para fazer constar o texto “Havendo o Congresso Nacional aprovado, pelo Decreto Legislativo nº 11, de 7 de julho de 1960, com exclusão dos seus artigos 15 e 17, a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra a 28 de julho de 1951, e assinada pelo Brasil a 15 de julho de 1952; e tendo sido depositado a 15 de novembro de 1960, junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas, o Instrumento Brasileiro de Ratificação da referida Convenção, com exclusão dos artigos citados, Decreta que a mencionada Convenção, apenas por cópia ao presente Decreto, seja, com exclusão dos seus artigos 15 e 17, executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém, e que, para os efeitos da mesma, com relação ao Brasil, se aplique o disposto na Seção B.1 (b), do artigo 1º”. Em 29.11.1990, entretanto, o Decreto 99.757, “Considerando que o Decreto 98.602, de 19 de dezembro de 1989, não levou em conta a retirada, pelo Brasil, das reservas aos citados artigos”, estabelece que nova ratificação ao Decreto de promulgação, para deixar claro que “a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados será executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém, e que, para os efeitos da mesma, com relação ao Brasil, se aplicará o disposto na Seção B.1 (b) do Artigo 1º”.

5 Conforme JUBILUT, Líliliana Lyra, **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo, 2007, Editora Método.

6 Conforme AMORIM, João Alberto Alves. Concessão de Refúgio no Brasil – a Proteção Internacional Humanitária no Brasil, *in* **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, nº 12, pp. 63-76, 2012, e BARBOSA, Luciano Pestana e HORA, José Roberto Sagrado da. **A Polícia Federal e a Proteção Internacional dos Refugiados**. Brasília, 2007, monografia apresentada para a conclusão do XX Curso Superior da Polícia Federal (atualizada), editada e publicada pelo ACNUR Brasil e pela Polícia Federal. Sobre a atuação em termos de acolhida, como nos conta Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto: “Naquele momento, o papel do Acnur era de acompanhar essa

Foi através desta cooperação entre o ACNUR e as organizações da sociedade civil que se conseguiu a concessão de residência definitiva para 150 refugiados vietnamitas e para alguns refugiados cubanos. Contudo, sobretudo para os cubanos, a permissão de residência foi dada como concessão de asilo político.

Em 1982 o Brasil reconhece oficialmente o ACNUR como uma agência da ONU, e lhe confere todo o tratamento jurídico decorrente desta situação.

Já como agência internacional reconhecida pelo governo brasileiro, o ACNUR consegue em 1986 a concessão de residência a 50 famílias Baha'i iranianas, que fugiram do Irã em função da perseguição religiosa do regime dos aiatolás<sup>7</sup>.

Em 1988 é promulgada a nova Constituição Federal, marco jurídico da redemocratização do país e focada na prevalência dos direitos humanos, na proteção da dignidade humana e na democracia, que erige como uma das diretrizes do Brasil em suas relações internacionais a concessão do asilo político.

Após a instalação do novo regime constitucional, o país denuncia a limitação geográfica na interpretação do termo refugiado e levanta as reservas aos

movimentação, tendo a igreja católica assumido a principal tarefa de proteger os brasileiros, fazendo com que saíssem e se refugiassem no exterior. O Brasil não desenvolveu sua política de proteção internacional de refugiados porque havia, então, um movimento contrário, de saída do Brasil de milhares de brasileiros em razão da ditadura. Entretanto, havias muitos casos de pessoas perseguidas de países vizinhos que atravessavam a fronteira para resguardar suas vidas no Brasil porque sequer contavam com condições documentais ou econômicas de empreender uma viagem de maior duração para um continente mais distante. A Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e a de São Paulo, desde 1975, ajudaram argentinos, chilenos, uruguaios que procuravam acolhida no Brasil, mesmo com o risco de, se fossem descobertos, serem entregues ao governo do país de origem. Há fatos memoráveis. Certa vez, jovens cidadãos chilenos procuraram a Arquidiocese do Rio de Janeiro com uma carta de recomendação do Vicariato de Solidariedade do Chile pedindo que fossem, na medida do possível, protegidos no Brasil pela igreja católica. Essa carta foi encaminhada ao cardeal D. Eugenio de Araújo Sales. Na época, era impossível se pensar numa assistência do governo brasileiro a essas pessoas. O cardeal, recebendo a carta, em abril de 1976, quando a ditadura no Brasil era ainda bastante intensa, pegou o telefone e ligou para o comandante geral do Exército. Mas não os denunciou nem pediu autorização para abrigá-los. Simplesmente comunicou ao comandante que, a partir daquele momento, a Caritas do Rio de Janeiro passaria a acolher pessoas perseguidas do Chile, Argentina e Uruguai, assumindo o cardeal esse trabalho como responsabilidade pessoal e com recursos da própria igreja. Houve um momento em que a Caritas contou com mais de 70 apartamentos alugados e abrigou cerca de 350 pessoas perseguidas pelas ditaduras daqueles países. A mesma coisa acontecia na Caritas Arquidiocesana de São Paulo, com o cardeal D. Paulo Evaristo Arns. Por ser respeitada pelas forças militares, a igreja católica teve condições de promover esse importante trabalho de assistência. Foi a Caritas quem ensinou o governo brasileiro a trabalhar com esse tema e é uma das grandes responsáveis pela boa política que o Brasil tem hoje de recepção e assistência a refugiados.”(*in Refúgio no Brasil – A Proteção Brasileira aos Refugiados e seu Impacto nas Américas*. Brasília, 2010, Ministério da Justiça, ACNUR, p. 17-19)

7 A religião Baha'i é uma religião mundial, independente, com suas próprias leis e escrituras sagradas surgida na Pérsia em 1844, conforme explicado em <[www.bahai.org.br](http://www.bahai.org.br)>, acessado em 29.09.2013.

artigos 15 e 17 do Estatuto<sup>8</sup>. Após isto, o Brasil finalmente se abriu à implantação integral do regime de acolhida e proteção de refugiados.

Em 1991 surge a primeira disciplina jurídica brasileira para o reconhecimento e concessão de alguns direitos aos refugiados com a Portaria Interministerial 394<sup>9</sup> à qual viriam a se juntar, posteriormente, a Instrução de Serviço nº 01/91 – DPMAF, do Departamento de Polícia Federal, a Portaria Interministerial 762<sup>10</sup> e a Portaria do Ministério da Justiça nº 795<sup>11</sup>.

Ainda que significasse um avanço no tratamento jurídico interno da questão dos refugiados, se comparado a forma como o tema era tratado até o início da década de 1990, o regime estabelecido pelas portarias e instruções de serviço aplicava de modo precário as disposições do Estatuto internacional de 1951 e do Protocolo de 1967, o que revelava a necessidade de edição de lei específica.

Em 1992, a chegada de 1.200 angolanos, fugitivos da guerra civil em seu país fez com que o Brasil passasse a adotar uma postura ainda mais ampla na interpretação dos contornos jurídicos da condição de refugiado. Esta flexibilização deu início à aplicação no país das diretrizes estabelecidas pela Declaração de Cartagena de 1984<sup>12</sup>.

Apesar destas medidas, ficava cada vez mais patente a necessidade de se disciplinar um regime jurídico para a questão dos refugiados e solicitantes de refúgio, que, além de disciplinar, de modo claro, os direitos de refugiados e solicitantes de refúgio no país, consolidasse e sistematizasse a legislação esparsa já existente sobre o tema e viesse a institucionalizar os procedimentos pertinentes aos refugiados.

Em resposta a esta necessidade, foi publicada no Diário Oficial da União de 23 de julho de 1997, a lei 9.474, conhecida como Lei de Refúgio<sup>13</sup>, primei-

8 Através do Decreto nº 99.757, de 03.11.1990, que retificou o decreto de promulgação do Protocolo de 1967.

9 De 29.07.1991.

10 De 28.09.1994.

11 De 20.10.1994.

12 Adotada pelo “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, realizada em Cartagena, Colômbia, de 19 a 22 de novembro de 1984.

13 O refugiado é uma pessoa que foi forçada a se deslocar de sua localidade para preservar sua vida. Não se encontra nesta condição, portanto, por escolha, mas em função de situação objetiva específica que lhe revela a vulnerabilidade e a necessidade de proteção. Desta forma, o refúgio é concedido por um Estado ao solicitante em função de aquele reconhecer na sua condição pessoal uma das condições de elegibilidade estabelecidas na legislação internacional e/ou nacional. O refugiado não se torna merecedor da proteção estatal por ato de misericórdia, ele já é merecedor desta proteção em função da situação objetiva que o forçou a deixar seu país. Por isso sempre se fala em *reconhecimento* da condição ou *status* de refugiado. A lei 9.474/97, em Seu artigo 1º estabelece que será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: a. Devido

ra de seu gênero na América Latina e que disciplina o regime jurídico de reconhecimento da condição de refugiado pelo Brasil, estabelece mecanismos para a aplicação das disposições convencionais do Estatuto dos Refugiados de 1.951, cria o aparato institucional necessário aos procedimentos pertinentes à questão do refúgio – encabeçado pelo Comitê Nacional para Refugiados, CONARE –, além de prescrever os direitos e deveres dos refugiados, reassentados e solicitantes de refúgio no país em modelo de atuação tripartite, que envolve o Estado, o Alto Comissariado das Nações Unidas para refugiados – ACNUR e a sociedade civil.

---

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 daquele país; b. 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 de fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas; e, c. Devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país. O reconhecimento da condição de refugiado de uma pessoa é extensivo ao seu cônjuge e aos seus ascendentes e descendentes, bem como aos membros familiares do refugiado que dele dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional. Esta extensão dos direitos advindos do reconhecimento da condição de refugiado aos membros da família chama-se *reunião familiar*, disciplinada pela Resolução Normativa nº 04, do CONARE. Segundo esta Resolução Normativa, são considerados dependentes econômicos: o cônjuge, filhos(as) solteiros(as) menores de 21 anos, naturais ou adotivos, ou maiores, quando não puderem prover o seu sustento, ascendentes e irmãos, netos, bisnetos ou sobrinhos, se órfãos, solteiros e menores de 21 anos, ou de qualquer idade quando não puderem prover o próprio sustento. A resolução ainda equipara a órfão o menor cujos pais estejam presos ou desaparecidos. Ficaram expressamente excluídos da possibilidade de reconhecimento da condição de refugiados pelo Brasil, segundo a lei 9.474/97, os indivíduos que: a. já desfrutem de proteção ou assistência por parte de organismos ou instituições das Nações Unidas que não O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR; b. sejam residentes no território nacional e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro; c. tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas; e, d. sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas. Além das *cláusulas de exclusão*, a lei 9.474/97 estabelece ainda as chamadas *cláusulas de cessação* e as condições da perda da condição de refugiado no Brasil: a. voltar a se valer da proteção do seu país de nacionalidade; b. recuperar voluntariamente a nacionalidade perdida; c. adquirir nova nacionalidade e passar a gozar da proteção do país de sua nova nacionalidade; d. estabelecer-se novamente, de modo voluntário, no país de que é nacional por haverem deixado de existir as circunstâncias pelas quais foi reconhecido como refugiado; e. Sendo apátrida, estiver em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, uma vez que tenham deixado de existir as circunstâncias sem consequência das quais tenha sido reconhecido como refugiado. Já a perda da condição de refugiado pode se dar: a. pela renúncia voluntária; b. pela prova da falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado ou a existência de fatos que, se fossem conhecidos quando do reconhecimento, teriam ensejado uma declaração negativa de reconhecimento; c. pelo exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública; e, d. pela saída do território nacional sem a prévia autorização do governo brasileiro. Os refugiados que perderem essa condição, em função dos motivos mencionados nos itens a e d, ficam sujeitos às regras do regime geral de permanência de estrangeiros no território nacional, e os que a perderem em função das hipóteses dos itens b e c ficam sujeitos às medidas compulsórias de retirada de estrangeiros do território nacional, previstas no Estatuto do Estrangeiro (lei 6.815/80) e demais dispositivos legais pertinentes.

## 2. O PROCESSO DE SOLICITAÇÃO E RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO NO BRASIL E O COMEÇO DE SUA INTEGRAÇÃO E ACOLHIDA LOCAIS ATRAVÉS DO RECONHECIMENTO DE DIREITOS

A lei brasileira define um processo bem simples para a solicitação de refúgio: ao chegar ao território nacional, qualquer estrangeiro<sup>14</sup> pode expressar sua vontade de solicitar o reconhecimento de sua condição de refugiado a qualquer autoridade migratória<sup>15</sup>, que procederá ao seu registro e autuação, sendo este o início do processo administrativo de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado perante o governo brasileiro.

A partir deste momento, são assegurados ao solicitante de refúgio dois direitos fundamentais para a sua proteção: a exclusão da condição de eventual ilegalidade de sua entrada ou permanência no território nacional, para o exercício do direito de solicitação do reconhecimento de sua condição de refugiado – ou seja, a garantia de que mesmo aqueles que ingressem, ou estejam, em situação irregular no país podem se dirigir a qualquer autoridade migratória para solicitar refúgio, sem receio de que a irregularidade de sua estada seja usada contra si –, e a proibição taxativa de deportação do solicitante de refúgio de volta para o território ou país em que sua vida ou sua liberdade estejam ameaçadas em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política (princípio do *non refoulement*)<sup>16</sup>.

Este importante avanço no trato das questões pertinentes à condição de refugiado permite que mesmo que não se venha a reconhecer, por questões das mais diversas, a condição de refugiado ao solicitante, lhe seja garantido um mínimo de proteção e de garantia de inviolabilidade de direitos.

Como o cerne da questão do refúgio é a proteção da dignidade da pessoa humana, através da proteção do direito à vida e às liberdades fundamentais, não

14 Em 23.08.2013, o Advogado-Geral da União, Luís Inácio Adams, em uma lamentável e infeliz declaração à imprensa, demonstrando seu desconhecimento sobre o tema, afirmou, em relação aos médicos cubanos – que se deslocavam ao Brasil, para trabalharem no programa Mais Médicos, do Ministério da Saúde –, não teriam direito a solicitar, e receber, refúgio no país. E disse ainda mais: “Nesse caso, parece-me que não teriam direito a essa exceção. Eles seriam devolvidos”. Além de improcedentes, sob todos os aspectos, as alegações do Advogado-Geral da União relevam o quão profundo pode ser o desconhecimento sobre o tema, inclusive nos mais altos e importantes cargos da república. (disponível em diversos veículos de mídia, principalmente em <<http://www.estadao.com.br/noticias/vida,advogado-geral-da-uniao-diz-que-medicos-cubanos-nao-terao-direito-a-asilo,1067148,o.htm>>).

15 No Brasil, a Polícia Federal.

16 Sobre o princípio do *non refoulement* vide, portodos, HATAWAY, James C. **The Rights of Refugees Under International Law**. Cambridge University Press, 2005.



cabe qualquer juízo de valor ou gradação na proteção concedida, seja por parte dos governos dos Estados parte das normas internacionais, seja de qualquer pessoa ou autoridade pública diretamente relacionada com seu trato cotidiano.

Ao término do processo administrativo, o governo brasileiro pode adotar duas posições:

- 1) Deferir a solicitação e reconhecer a condição de refugiado do solicitante, após o qual deverá este registrar-se junto ao Departamento de Polícia Federal, solicitar a cédula de identidade pertinente (RNE) e assinar Termo de Responsabilidade no qual reconhece a transitoriedade da condição de refugiado reconhecida pelo Brasil, que subsistirá enquanto perdurar a situação objetiva em seu país de origem, e onde se compromete a cumprir e respeitar não apenas as normas, regulamentos e procedimentos relacionados à questão do refúgio, mas as do ordenamento brasileiro de modo geral, com fins à manutenção da ordem pública<sup>17</sup>, ou;
- 2) Negar o reconhecimento da condição de refugiado do solicitante, por ele não ter se enquadrado nas condições de elegibilidade a este *status*, constantes tanto na lei 9.474/97, quanto nas normas internacionais relacionadas ao tema. Neste caso, o solicitante tem a possibilidade de, no prazo de quinze dias, contados a partir do momento em que é oficialmente notificado da decisão, apresentar recurso fundamentado ao Ministro da Justiça.

Durante o trâmite do recurso, o solicitante – e, se for o caso, também seus familiares – não perde os direitos que lhe foram concedidos até então, sobretudo o de estada regular. Em caso de manutenção da negativa de reconhecimento por parte do Ministro da Justiça, o solicitante de refúgio passará a ficar sujeito à legislação sobre estrangeiros, em hipótese alguma, contudo, podendo ser determinada a sua transferência ou deportação para seu país de nacionalidade ou de residência habitual, enquanto permanecerem as circunstâncias objetivas que põem em risco a sua vida, salvo se for constatada a prática de crime contra a paz, crime contra a humanidade, crime de guerra, crime hediondo, participação em atos terroristas, participação em tráfico de drogas ou for considerado culpado de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas, de modo objetivo e após procedimento que lhe tenha garantido o contraditório e a ampla defesa.

---

<sup>17</sup> O modelo de Termo de Responsabilidade encontra-se anexo à Resolução Normativa nº 03, do CONARE, de 27.10.1.998.

A lei 9.474/97 estabelece o caráter de urgência e de gratuidade para os processos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado, bem como que os preceitos estabelecidos por ela devem ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal de Direitos do Homem, de 1948, com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1.951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1.967 e com todo o dispositivo pertinente de instrumento internacional de proteção de direitos humanos com o qual o governo brasileiro esteja comprometido.

Atualmente, no Brasil, residem, aproximadamente, 4.300 refugiados, egressos de 70 nacionalidades diferentes.

## 2.1. DOCUMENTAÇÃO E EXERCÍCIO DE DIREITOS

Após a solicitação de refúgio perante a Polícia Federal, esta emite um documento provisório em favor do solicitante – e, se for o caso, de seu grupo familiar – que lhe permite a estada legal no país até o final do processo de solicitação. Este documento, chamado de Protocolo<sup>18</sup>, tem a validade de 90 (noventa) dias, podendo ser renovado sucessivamente durante todo o processo de solicitação.

Munido do Protocolo, além da comprovação de sua situação de solicitante de refúgio e da regularidade de sala estada, com todos os direitos e garantias legais e constitucionais daí advindos, o solicitante de refúgio pode providenciar a expedição de sua Carteira de Trabalho provisória, junto ao Ministério do Trabalho e do Emprego<sup>19</sup>, que lhe permitirá o exercício de atividade remunerada no país.

Ao reconhecer e estabelecer um regime jurídico nacional para a questão dos refugiados, o Brasil deixou clara sua orientação no sentido de buscar o construtivismo ao invés do assistencialismo, assim entendida a posição nacional de garantir, já desde a solicitação de refúgio, os direitos fundamentais (estada, saúde, trabalho, educação) para que qualquer ser humano possa buscar a reconstrução de sua vida.

18 A expedição do Protocolo ao Solicitante de Refúgio é disciplinada pela Resolução Normativa nº 06, do CONARE, de 29 de maio de 1.999. Para a expedição do Protocolo, o solicitante deverá apresentar à Polícia Federal a Declaração do CONARE, a ser fornecida por sua Coordenação-Geral, contendo o nome, a nacionalidade, a filiação, a data de nascimento e a data de preenchimento do questionário do solicitante. Quando do reconhecimento da condição de refugiado pelo CONARE, o Protocolo é devidamente substituído pelo documento de identidade destinado a estrangeiros residentes no país, conhecido popularmente pela sigla do Registro Nacional de Estrangeiros, RNE.

19 Nas mesmas condições de validade da estada do solicitante

Dessa maneira, o solicitante de refúgio, desde os primeiros momentos de sua solicitação, pode tanto providenciar a Carteira de Trabalho provisória quanto, após a sua expedição, está autorizado ao exercício de atividade remunerada<sup>20</sup>.

Obviamente, uma coisa é ter direito a trabalhar, outra bem distinta é obter trabalho. No geral, há muitas barreiras a serem superadas pelo solicitante de refúgio e pelo refugiado para sua integração local. Para a questão da colocação profissional, qualificação e conhecimento e domínio da língua portuguesa são as principais, aliados a problemas de saúde, moradia, alimentação e desinformação e preconceito de parte da população brasileira e das autoridades do Poder Público.

Neste ponto, é de se destacar e louvar o trabalho das entidades que compõem a rede de assistência social e de defesa de direitos humanos<sup>21</sup>, sobretudo o das Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e de São Paulo, que através de convênios, parcerias e colaborações em conjunto com outras entidades da sociedade brasileira, provêm não apenas o encaminhamento dos solicitantes de refúgio para emprego e frentes de trabalho, mas também pela oferta de cursos de português e de capacitação profissional de natureza técnica.

Ao chegar a um país estranho, tendo sido forçado, pelo temor fundado ou pela violência direta, a deixar seu país de origem ou de residência habitual,

20 Apesar disso, o Brasil ainda falha por não ter ratificado ainda a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, aprovada pela Resolução 45/158, da Assembleia Geral da ONU em 18.11.1990, a qual, inclusive, estabelece expressamente em seu art.3º que suas disposições também se aplicam a refugiados. Sobre este tema, vide também o Decreto 58.819, 14.07.1966, que promulgou a Convenção 97, da OIT.

21 A rede de assistência e integração social do refugiado congrega diversas entidades assistenciais públicas e privadas, órgãos e programas governamentais, e empresas, dentre os quais: Abrigo Casa Madre Assunta, ADUS – Instituto de Reintegração do Refugiado, Caritas Arquidiocesana de São Paulo, Casa da Acolhida – Centro Social Nossa Senhora Aparecida, Albergue Casa do Migrante, Central Única dos Trabalhadores – CUT, Centro de Atendimento ao Trabalhador – CEAT, Centro de Defesa dos Direitos Humanos – CDDH Guarulhos, Centro de Solidariedade ao Trabalhador – CST, Centro Scalabriniano de Promoção do Migrante – CESPROM, Comissão Municipal de Direitos Humanos de São Paulo – CMDH, Comitê Nacional para Refugiados – CONARE, Conselho Nacional de Imigração-CNIg/ TEM, Defensoria Pública da União – DPU, Departamento de Qualificação Profissional/TEM, Faculdades Integradas Rui Barbosa – FIRB, Faculdades Rio Branco, Força Sindical, Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH, Ministério da Previdência Social, Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério Público do Trabalho/ Procuradoria Regional do Trabalho, Pastoral do Migrante, Posto de Atendimento ao Trabalhador – PAT, Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO/TEM, Refugees United, Secretaria de Economia Solidária/TEM, Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho – SERT, Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE/TEM, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e do Trabalho de São Paulo, Secretaria Municipal de Trabalho e Renda de Campinas, Secretaria Municipal Desenvolvimento Economia e Trabalho de Campinas, Secretaria Municipal do Trabalho de Guarulhos, SENAC São Paulo, Serviço de Apoio Socioeducativo de Capacitação e Orientação Profissional-SASECOP, SESC Carmo, SESC São Paulo, Sindicato dos Trabalhadores Indústrias da Construção Civil de São Paulo-SINTACRON, Universidade Federal de Minas Gerais, Universidade Federal de Juiz de Fora, Universidade Federal de São Carlos e Universidade Católica de Santos – UNISANTOS.

uma das coisas mais preciosas que os refugiados buscam é a tranquilidade e a segurança necessárias para a reconstrução de sua vida.

Dessa forma, desde sua chegada ao país, o solicitante de refúgio tem assegurados, além dos direitos e garantias fundamentais constantes no rol de direitos de proteção internacional da pessoa humana, aqueles estabelecidos pela Constituição Federal compatíveis com a sua condição.

Desde o início do processo administrativo, o solicitante pode deslocar-se livremente pelo território nacional, desde que informe expressamente a Polícia Federal nos casos de mudança de endereço ou de domicílio, ou ainda de estada superior ao estabelecido em lei para permanência fora da localidade onde resida.

O refugiado, assim reconhecido pelo governo brasileiro, e o solicitante de refúgio, por estarem, desde o momento de sua solicitação, sob a proteção do governo brasileiro, não podem viajar ao exterior. Este, em hipótese alguma, sob pena de arquivamento do processo de solicitação, e aquele somente mediante autorização prévia expressa do governo brasileiro<sup>22</sup>, a qual estabelecerá inclusive o prazo de duração da ausência do refugiado do território nacional.

A não observância das regras referentes à liberdade de locomoção interna e externa sujeita o solicitante, ou o refugiado já reconhecido, à perda imediata dos direitos decorrentes de sua condição<sup>23</sup>.

O refugiado devidamente registrado não pode ser expulso do território nacional, salvo nos casos de ameaça ou lesão à segurança nacional ou à ordem pública e, mesmo nestes casos, tal medida não implicará em seu direcionamento para país onde sua vida, liberdade ou integridade física possam estar em risco, e somente será lavada a cabo quando estiverem presentes elementos de certeza de que sua admissão no novo país não o submeterá a novos riscos de perseguição.

---

22 A autorização de viagem ao exterior está disciplinada pela Resolução Normativa nº 12, do CONARE, de 29.04.2.005.

23 Segundo notícia veiculada pelo Portal Brasil, em 29.11.2010, o CONARE aprovou uma súmula com o objetivo de dar mais clareza a casos de saída de refugiados do território nacional sem a sua autorização. A aprovação da súmula resolve situações em que os membros do CONARE têm dificuldade de lidar ou mesmo interpretar a Lei 9.747/97, que diz que deixar o País sem a prévia autorização do governo brasileiro implica perda da condição de refugiado. Isto porque há casos em que refugiados que vivem próximos à fronteira saem para visitar parentes fora do território nacional e retornam, muitas vezes, no mesmo dia. Com a mudança, a simples saída do País não é suficiente para a perda da condição de refugiado. Participaram da reunião representantes dos ministérios do Trabalho, das Relações Exteriores, da Educação, do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur), da Caritas do Rio de Janeiro e São Paulo e do Instituto Migrações dos Direitos Humanos (IMDH), além de seis angolanos que pretendem implantar um organismo similar ao CONARE no país africano. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2010/11/29/comite-aprova-texto-que-facilita-interpretacao-da-lei-do-refugio>>, acessado em 20.08.2013.

Desde o reconhecimento da sua condição de refugiado, ficam interrompidos quaisquer procedimentos de extradição fundamentados nos fatos ou situações que fundamentaram a concessão do refúgio, ficando estes processos suspensos a partir do momento da solicitação de reconhecimento até a decisão definitiva do governo brasileiro sobre a condição do refugiado<sup>24</sup>.

### 3. AS AÇÕES E MEDIDAS DE INTEGRAÇÃO DO REFUGIADO NA VIDA SOCIAL BRASILEIRA

A discriminação e a xenofobia estão entre os maiores desafios de proteção aos solicitantes de refúgio e refugiados, principalmente em áreas urbanas. Obstáculos iniciais estão, geralmente, relacionados ao aprendizado do idioma do país de abrigo e às questões culturais<sup>25</sup>.

Segundo o próprio CONARE, a integração local dos refugiados faz parte da proteção internacional no seu sentido mais amplo, sobretudo no que se refere ao acesso a políticas públicas de saúde, educação, trabalho e todas aquelas que lhe permitam a prática da cidadania<sup>26</sup>.

Neste sentido, a lei 9.474/97 estabelece que no exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica do refugiado deve ser considerada quando da necessidade de apresentação de documentos emitidos por seus respectivos países de origem ou por suas representações diplomáticas ou consulares, bem como o reconhecimento de certificados e diplomas, os requisitos para a obtenção da condição de residente e o ingresso em instituições de ensino de todos os níveis deverão ser facilitados, levando-se em consideração a situação desfavorável vivenciada pelo refugiado.

24 A solicitação de refúgio, nestas hipóteses, será formalmente comunicada pela Polícia Federal ao Supremo Tribunal Federal, conforme estabelece a legislação. E era, inclusive, o que deveria ter ocorrido na ação de extradição do italiano Cesare Battisti, conhecida popularmente como o Caso Battisti.

25 Cf. <<http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/acnur>>, acessado em 30.08.2013. Com o governo brasileiro, o ACNUR trabalha no âmbito do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). No Rio de Janeiro e em São Paulo, comitês estaduais foram criados para fomentar a integração local de refugiados nestes estados. O Comitê Municipal para Migrantes e Refugiados de São Paulo exerce atividades semelhantes a nível municipal. Com o setor privado e a sociedade civil organizada, o ACNUR tem parcerias para prover assistência humanitária e facilitar a integração e autossuficiência dos refugiados. O ACNUR também apoia as “Redes de Proteção”, formadas por pessoas e organizações comprometidas com a causa dos refugiados, que promovem sua inclusão e acompanham os fluxos migratórios nas fronteiras do país.

26 Conforme O Reconhecimento dos Refugiados pelo Brasil – Comentários sobre Decisões do CONARE. Brasília, 2007, CONARE/ACNUR BRASIL, com compilação e comentário feitos por Renato Zerbini Ribeiro Leão.

É dizer, o acesso e o exercício de direitos de cidadania por parte do refugiado, essencial para a sua efetiva inserção e integração à vida social brasileira não devem ser obstados pela burocracia infrutífera ou pela falta de bom senso das autoridades públicas e da sociedade brasileira.

Em setembro de 2013, a média de atendimentos realizados por dia pelo Centro de Acolhida de Refugiados da Caritas Arquidiocesana de São Paulo foi de 100 pessoas/dia, tendo este número já superado a marca de 140 a 150 atendimentos/dia, no primeiro semestre de 2013. Para prover a assistência social e a integração local de refugiados e solicitantes de refúgio na vida cotidiana brasileira, a entidade possui três níveis de cooperação estabelecidos: Convênios, Parcerias e Colaborações.

Em termos de *convênios* mantém dois, um com o ACNUR e outro com o CONARE, que provêm o arcabouço institucional e financeiro para a atuação do Centro de Acolhida do Refugiado, pagamento de seu quadro de funcionários, despesas operacionais, aquisição de cestas básicas, medicamentos, ajuda de custo para deslocamentos locais de refugiados e solicitantes de refúgio, manutenção do Fundo Social – que provê auxílio financeiro a famílias de refugiados em situação especial de vulnerabilidade<sup>27</sup>, pelo prazo máximo de até quatro anos –, custeio de alojamentos provisórios, quando não se consegue vaga em albergues públicos, dentre outros.

Existem também as *parcerias*, estabelecidas com importantes entidades dos setores público e privado, que auxiliam na tarefa de inserção local do refugiado. Dentre as entidades parceiras na integração local do refugiado destacam-se, dentre outras, as entidades integrantes do chamado “Sistema S” (SESC, SESI e SENAC), a Casa do Migrante, o Arsenal da Esperança, a Editora Moderna, o Instituto Aprendiz, o Museu de Arte Sacra de São Paulo.

A parceria com o “Sistema S” é uma das mais antigas. Dentro de seu escopo, o SESI e o SENAI oferecem cursos técnicos de capacitação e profissionalizantes, de modo a permitir a facilitação da inserção do refugiado no mercado de trabalho. Já o SESC e o SENAC oferecem cursos de português básico, com duração de três meses, ao longo do ano. A inclusão na língua portuguesa é, atualmente, também realizada através da parceria existente entre a Editora Moderna, o Instituto Aprendiz e o Museu de Arte Sacra, que, juntos, também levam a cabo, durante as aulas dos cursos de língua portuguesa, o projeto Trilhos da Cidadania que organiza passeios de imersão cultural na cidade de São Paulo aos alunos, com visitas a museus, monumentos e locais his-

---

27 Que contem com filhos menores de idade, pessoas doentes, desprovidas de arrimo de família etc.

tóricos, de modo a aliar a inclusão na língua portuguesa com inclusão cultural na cidade de São Paulo.

O SESC também oferece aos refugiados acesso à sua biblioteca, a refeições em seu restaurante, acesso à internet, e a projetos de inclusão social para crianças, o Projeto Curumim. Além disso, hoje em dia, permite a associação dos refugiados como usuários plenos, franqueando-se assim acesso a toda sua rede social de serviços.

Em termos de inserção no mercado de trabalho, o Centro de Acolhida de Refugiados da Caritas de São Paulo, trabalha também em colaboração com diversas entidades públicas e privadas, como o Centro de Amparo ao Trabalhador – CAT, da Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo, o Serviço de Aprimoramento? Educativo de capacitação e Orientação Profissional, o CESPROM – Centro Scalabriniano de Promoção do Migrante, o CEAT – Centro Estadual de Amparo ao Trabalhador, do governo estadual de São Paulo, o PAT – Posto de Atenção ao Trabalhador, o CST – Centro de Solidariedade ao Trabalhador e o Sindicato da Construção Civil. Todos estes colaboradores aceitam encaminhamentos de refugiados e solicitantes de refúgio, feitos pela Caritas, para as vagas e ofertas de emprego disponibilizadas em seus cadastros, viabilizando a sua inserção no mercado de trabalho.

No primeiro semestre de 2013, foram empregados aproximadamente 50 refugiados e solicitantes de refúgio, de um total de, aproximadamente, 220 encaminhamentos realizados. As pessoas encaminhadas a estas entidades, que não conseguem a colocação, acabam participando de programas públicos de recolocação e capacitação.

Além disso, existe o PARR – Programa de Aprimoramento e Recolocação de Refugiados, estabelecido pela empresa ENDOC, do ramo de colocação profissional, única iniciativa exclusivamente privada, que visa o treinamento, acompanhamento, colocação ou recolocação profissional dos refugiados no mercado de trabalho.

É de se presumir que um refugiado, assim reconhecido, por não poder contar com a proteção jurídica de seu país, também não possa comparecer perante a representação diplomática ou consular deste Estado, sobretudo porque, no mais das vezes, este Estado o quer morto ou preso, para solicitar certidões, atestados ou qualquer outro tipo de documentação.

Assim, a lei brasileira, prevendo a possibilidade de óbices burocráticos e da falta do bom senso de algumas pessoas, já disciplina textualmente a obri-

gatoriedade de cooperação e de flexibilização na exigência de documentação pessoal e de certidões e certificados de qualquer ordem.

Note-se que o prescrito pelo texto legal não significa relaxamento exagerado, mas uma orientação ao bom senso. A lei não dispensa o refugiado da comprovação documental necessária para o exercício de direitos, mas, sim, a necessária flexibilidade diante da impossibilidade de obtenção de documentação comprobatória original de situações pessoais do refugiado em seu país de origem.

Esta postura visa a evitar absurdos de exigência de rigor documental, como, por exemplo, da funcionária de um cartório de registro civil que exige de um refugiado que volte a seu país de origem e providencie pessoalmente uma *declaração de solteirice*, lavrada em cartório de lá, para que comprove assim a ausência de impedimento para casamento no Brasil ou, ainda, como a de uma funcionária de secretaria que exige comprovação de que uma criança de dois anos compreendia o português para que lhe fosse dada vaga em uma creche<sup>28</sup>. Geralmente, atualmente, esta situação acaba sendo resolvida – não sem o ônus do transtorno para o solicitante de refúgio – através do encaminhamento de ofício do CONARE esclarecendo a situação e apontando os dispositivos legais pertinentes.

Apesar dos avanços trazidos pela lei brasileira de refugiados, pela criação e atuação do CONARE, muito ainda há que se fazer em termos de se propiciar uma efetiva integração dos refugiados à sociedade brasileira. Um grande passo já foi conquistado, é verdade, com o reconhecimento expresso de direitos, deveres e pela outorga de documentação específica para o exercício de direitos básicos. Mas, um dos principais pontos de dificuldade enfrentados pela população de solicitantes, refugiados e reassentados no Brasil ainda está ligada ao preconceito.

Não apenas ao preconceito decorrente da desinformação e ignorância em relação ao que *seja* efetivamente a condição de refugiado, e às vulnerabilidades pessoais e sociais decorrentes desta condição, mas principalmente ao preconceito de raça, de gênero, de classe e à xenofobia, pura e simples<sup>29</sup>.

28 No mais das vezes, este tipo de situação se dá quando o solicitante de refúgio vai realizar sua inscrição ou matrícula em instituições de ensino, ou de seus filhos em escolas e creches, ou quando, concluído seu curso escolar, fica impedido de retirar seu certificado de conclusão, ao apresentar o Protocolo, como documento de identificação, em função da desinformação do funcionário ou responsável pelo estabelecimento, que não reconhece este documento como tal.

29 Segundo o Portal Brasil, em 25.02.2011, “O presidente do Conselho Nacional de Imigração do Ministério do Trabalho, Paulo Sérgio de Almeida, disse na quinta-feira (24) que é necessário esclarecer o que é refúgio para facilitar a inserção dessas pessoas na sociedade, após participar de um encontro que discute como garantir emprego e renda para refugiados. “Muitas vezes



Todos estes tipos de preconceitos são sentidos indistintamente tanto pela população brasileira marginalizada quanto pela população de estrangeiros, imigrantes comuns ou refugiados, mas, em relação a estes últimos, a situação de preconceito, de exclusão, de maus-tratos e, por vezes, de indiferença e desigualdade social, se agravam em função do histórico de trauma pessoal que cada um carrega em si.

Muitos refugiados são tratados, inclusive e sobretudo por algumas autoridades públicas, como potenciais criminosos, como pessoas que vêm ao país apenas para se aproveitar da sua condição econômica e social<sup>30</sup>. Comumente o termo refugiado é confundido com exilado, ou expulso, ou, ainda, extraditado (*sic*), o que remete sempre à ideia da prática prévia de um crime.

Na cidade de São Paulo, a maior parte da população de refugiados e solicitantes é de origem africana, o que traz em si a essência do preconceito: são negros, pobres e, em geral, de baixa escolaridade. Alguns, em função de sua nacionalidade originária, são imediatamente associados, preconceituosamente, com a prática de crimes internacionais ou de atos de terrorismo.

A estratificação, as desigualdades e a exclusão social como marcas infelizes da sociedade brasileira de modo geral, se fazem sentir de modo mais acentua-

as pessoas nem sabem o que é refúgio, acham que é um criminoso, fugitivo internacional". Ele lembra que longe disso, podem solicitar refúgio indivíduos que sofram ameaça, perseguição política, étnica, ou religiosa em seu país de origem. Segundo Almeida, essa visão deturpada sobre o status de refugiado acaba por dificultar o acesso dessas pessoas ao mercado de trabalho, ponto primordial para assegurar que elas possam ser autossuficientes. Difundir esse tipo de informação é uma das finalidades do evento promovido pelo Ministério do Trabalho, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). Além do preconceito gerado pela desinformação, o presidente do conselho destacou que existem outras barreiras que dificultam a integração dos refugiados, como a língua e a falta de documentação que comprove a escolaridade. Para contornar esses problemas, Almeida disse que o Estado age em parceria com organizações da sociedade civil e com o ACNUR, para articular uma rede de proteção aos refugiados. (disponível em <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011/02/25/refugiados-tem-dificuldades-de-inclusao-na-sociedade-diz-ministerio-do-trabalho>>, acessado em 22.09.2013)

- 30 "O processo de integração socioeconômica e, muitas vezes, cultural dos refugiados abrigados no país ainda acarreta muitos desafios. Os maiores problemas se referem a emprego, moradia e, notadamente, discriminação. Recente pesquisa realizada pelo Nepo/ Unicamp, em parceria com ACNUR, Caritas e Secretaria Especial de Direitos Humanos, baseada em entrevistas com refugiados residentes em São Paulo e Rio de Janeiro, revelou que as condições de trabalho e os níveis salariais foram avaliados como insatisfatórios. O acesso aos serviços públicos também é considerado precário, principalmente em termos de saúde e moradia. Outro ponto marcante é que apenas 2,8% participavam de programa governamental (bolsa família). Quanto à discriminação, da população residente em São Paulo, 53,4% se declararam insatisfeitos ou muito insatisfeitos nesse quesito (Baeninger, 2008; Baeninger, Dominguez et al, 2007; ACNUR, 2009). Frequentemente associados a "fugitivos", grande parte da população brasileira desconhece quem sejam os refugiados, o que acarreta maiores empecilhos para sua integração na sociedade e inserção no mercado de trabalho". (Cf. MOREIRA, Júlia Bertino. Redemocratização e Direitos Humanos: A Política para Refugiados no Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (1), 2010, pp. 111-129.)

do em parcelas da população de refugiados, o que demanda mobilização social e luta constantes para a garantia e viabilização dos direitos previstos e assegurados pelo regime jurídico internacional e interno de sua proteção.

Muito se tem avançado, mas, ainda, muito também há que se fazer para se garantir a efetividade dos direitos assegurados aos refugiados e para ampliar este rol e viabilizar o exercício efetivo dos direitos de cidadania e a sua inserção na vida social ativa brasileira.

O regime estabelecido pela lei 9.474/97 iniciou um processo que, apesar de amadurecer e se aprimorar em velocidade mais lenta do que o desejado, começa a surtir efeitos no sentido de uma maior amplitude e de uma conscientização crescente no papel fundamental desempenhado pela sociedade brasileira como um todo (todos os níveis de governo, iniciativa privada e sociedade civil) desempenha no processo de acolhimento e integração efetivos do refugiado.

O governo do estado de São Paulo, através do Decreto nº 52.349, de 12.11.2.007, criou o Comitê Estadual para Refugiados – CER, órgão colegiado no âmbito da Secretaria Estadual da Justiça e da Defesa da Cidadania, composto de um representante das secretarias estaduais de Economia e Planejamento, Habitação, Assistência e Desenvolvimento Social, Emprego e Relações do Trabalho, Educação, Saúde, Relações Institucionais, Segurança Pública, Cultura e Casa Civil, além de dois representantes de organizações não governamentais voltadas à proteção e à assistência a refugiados no estado e no país, indicados pelo secretário de Justiça e da Defesa da Cidadania. O ACNUR é convidado a participar das reuniões, com direito a voz e sem voto.

O CER foi oficialmente instalado em 01.04.2008 e, já em suas reuniões iniciais, começou a traçar os pontos a serem percorridos para a construção de uma política pública para refugiados em nível estadual, iniciativa e modelo pioneiros no país.

A Universidade Federal de Minas Gerais, através de sua Resolução 03/98, do CEPE/UFMG, passou a admitir refugiados nos seus cursos de graduação com documentação expedida pelo CONARE, além de garantir-lhes bolsa de manutenção, assistência psicológica, acesso a programas de moradia e estágios remunerados<sup>31</sup>. Também a Universidade Federal de São Carlos – UFSCAR, a Universidade Católica de Santos – UNISANTOS e a Universidade Federal de Juiz de Fora possuem procedimentos específicos de admissão de refugiados a seus cursos superiores.

31 Conforme se verifica no guia acadêmica da Universidade Federal de Minas Gerais, disponível em <<http://www.ufmg.br/online/arquivos/guiaacademico2004UFMG.pdf>>, acessado em 15.09.2013.

Recentemente, o Ministério do Trabalho e Emprego decidiu alterar a identificação na Carteira de Trabalho para refugiados, fazendo constar no lugar do termo *refugiado* a expressão “estrangeiro com base na lei 9.474/97”, como forma de combater e diminuir o preconceito e facilitar o acesso do refugiado ao mercado de trabalho. Também, por meio de uma recomendação feita à Polícia Federal pelo Ofício de Direitos Humanos e Tutela Coletiva da Defensoria Pública da União (DPU) em Porto Alegre, se decidiu excluir o termo *refugiado* das carteiras de identidade de estrangeiros (RNE)<sup>32</sup>.

O Hospital dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro criou o Centro de Referência para a Saúde dos Refugiados, com o objetivo de capacitar os profissionais do Sistema Único de Saúde para o atendimento de saúde aos refugiados, que geralmente chegam ao país com dificuldades de comunicação e traumas psicológicos.

Universidades conceituadas nacionalmente, em Brasília, Rio de Janeiro, Santos, Manaus, Vilha Velha, Belo Horizonte, Juiz de Fora e São Paulo, por exemplo, começam a implantar a Cátedra Sergio Vieira de Melo, do ACNUR, como forma de desenvolver pesquisas voltadas para temáticas ligadas à proteção e aos direitos dos refugiados e para a disponibilização de serviços voltados à sua inserção e integração sociais.

Na cidade de São Paulo, o Centro de Acolhida de Refugiados, da Caritas Arquidiocesana, em termos de atendimento à saúde, além de sua equipe de saúde mental, composta de uma psiquiatra e uma psicóloga, e dos atendimentos odontológicos disponibilizados pelo SESC, opera também em colaboração com o Hospital das Clínicas, o Hospital Pérola Byington – Centro de Referência da Saúde da Mulher, o Hospital Brigadeiro – Centro de Referência da Saúde do Homem, Hospital Emílio Ribas, Hospital Infantil Menino Jesus, Santa Casa de Misericórdia de São Paulo, Associação de Cirurgiões Dentistas de São Paulo, Hospital CEMA, Hospital Amparo Maternal e Instituto de Psiquiatria da Universidade de São Paulo, além dos postos de saúde das redes municipal e estadual.

Através de diversas ações de conscientização e divulgação da temática do refúgio e da proteção internacional do refugiado junto a estas e outras instituições públicas, tanto da área da saúde quanto de segurança e de educação, o refugiado começa a ser visto, finalmente, como um ser humano, não como um

32 As razões da recomendação foram acolhidas pela Consultoria Jurídica da Advocacia-Geral da União em julho. A medida deverá ser implantada pela Polícia Federal em breve. O CONARE opinou pelo acatamento da recomendação, sugerindo a troca da expressão *refugiado* por *residente* – Lei 9.474/97.

alienígena. Contudo, apesar dos avanços feitos, muitos materializados no crescimento na rede de proteção e inserção social, muito ainda há a fazer, uma vez que esta população, muitas vezes completamente alijada de qualquer visibilidade social, ainda enfrenta as mazelas e dificuldades geradas por esta condição.

Outra medida criada para viabilizar e promover a integração local dos refugiados é o *reassentamento solidário*. Segundo o Ministério da Justiça, o reassentamento é uma das soluções duradouras para aqueles refugiados que, por questões de segurança ou integração, não podem permanecer no primeiro país de acolhida nem retornar ao de origem. O Brasil acolhe atualmente tanto refugiados espontâneos, assim entendidos aqueles que solicitam refúgio pela primeira vez em solo brasileiro, quanto refugiados reassentados, ou seja, aqueles reconhecidos por outros países mas que, por razões diversas, voltadas sempre para a busca de melhor integração social, não conseguiram adaptar-se às sociedades ou localidades onde foram originalmente reconhecidos.

Segundo a lei 9.474/97, o reassentamento de refugiados deve ser caracterizado, sempre que possível, pelo caráter voluntário, tanto para aqueles que optam por vir, quanto para os que decidem daqui sair por não terem conseguido se adaptar à sociedade local. No Brasil o reassentamento é efetuado de forma sempre planejada e com a participação coordenada dos órgãos estatais e, quando possível, de organizações não governamentais, com identificação de áreas de cooperação e determinação de responsabilidades. A abertura para a recepção de reassentados, no Brasil, foi estabelecida com a assinatura do Acordo Marco para o Reassentamento de Refugiados, de 1.999, entre o país e o ACNUR, e que criou o Programa de Reassentamento, que o insere num seleto grupo de poucos países que se abrem à acolhida de reassentados. Este grupo de países é composto ainda por Austrália, Benin, Burkina Faso, Canadá, Chile, Dinamarca, Finlândia, Islândia, Irlanda, Países Baixos, Noruega, Nova Zelândia, Suécia, Suíça e Estados Unidos.

Recentemente, o Brasil determinou a concessão de visto humanitário a todos os cidadãos sírios que, em função da guerra civil<sup>33</sup> que assola aquele país há mais de dois anos, desejarem solicitar refúgio ao governo brasileiro<sup>34</sup>.

33 A guerra civil na síria causou, até agosto de 2013, mais de dois milhões de refugiados.

34 Estabelecido inicialmente para solucionar a questão do grande fluxo migratório de refugiados haitianos para o Brasil, e estendido agora aos sírios, o chamado visto humanitário é uma criação nacional que, quando de seu surgimento, causou certa polêmica, em virtude de conceder o mesmo tipo de proteção que o *status* de refugiado, contudo, sem que esta condição seja expressamente reconhecida. Muitos dos especialistas que questionaram esta medida apontaram para a dubiedade do governo brasileiro em relação á questão, uma vez que, politicamente, escolhia “criar” um novo *status* ao invés de reconhecer a real condição de refugiado destas pessoas, oriundas de um país com evidentes situações objetivas de refúgio mas

Uma questão sensível para a integração dos refugiados à vida local, sobretudo os idosos e deficientes físicos, refere-se à previdência e assistência sociais. A Constituição Federal estabelece que para o acesso aos direitos previdenciários aplicam-se aos estrangeiros residentes no país as mesmas regras válidas para os brasileiros.

As legislações trabalhista e previdenciária são claras ao reconhecer aos estrangeiros o direito aos mesmos benefícios previdenciários de que gozam os brasileiros, o que lhes permite a inscrição no sistema previdenciário, com o pagamento das contribuições para a previdência social pelo tempo legalmente previsto, e a obtenção, ao final, de aposentadoria, bem como outros benefícios de caráter previdenciário.

Contudo, em relação à assistência social, entretanto, a questão não é tão simples. A Constituição estabelece que a assistência social deverá ser prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social<sup>35</sup>, e regulamentação deste direito dada pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) –, sob a denominação “benefício de prestação continuada”.

A LOAS define benefício de prestação continuada como “a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família”<sup>36</sup>.

Entretanto, uma restrição fixada pelo Decreto nº 6.214/2007, modificado pelo Dec. 6.564/2008 e pela Resolução 435/97<sup>37</sup>, do INSS, impede ao refugiado em especial, e ao migrante não naturalizado em geral, o acesso a este benefício, por exigir, para a sua concessão, a nacionalidade brasileira.

Esta vedação é flagrantemente inconstitucional e a apreciação de sua inconstitucionalidade se arrasta no Supremo Tribunal Federal. No Recurso

---

que possui uma missão de paz das Nações Unidas em seu território, liderada justamente pelo Brasil, e que, segundo consta, não vem logrando êxitos no objetivo de diminuir tais condições objetivas. As críticas se fundam no fato de que boa parte das solicitações de refúgio feitas por haitianos, antes da criação do visto humanitário, foram negadas pelo governo brasileiro. Outros criticam a discricionariedade da eleição de certas nacionalidades para a concessão do visto humanitário, o que é visto como um retrocesso aos primórdios históricos do instituto do refúgio no início do século XX. De qualquer modo, é inegável que se trata de uma medida importante, qualquer que tenha sido sua real motivação política, e que, agora, é utilizada para conceder abrigo aos refugiados sírios.

35 Art. 203, *caput*.

36 Com a vigência da lei 9.720, de 30.11.1998, e da lei 10.741, de 1º.10.2003, o Estatuto do idoso, a idade mínima para o benefício de prestação continuada foi reduzida para 65 (sessenta e cinco) anos.

37 Resolução INSS/PR nº 435, DE 18.03.1997, que, no seu artigo 4º, estabelece que “São também beneficiários os estrangeiros idosos e portadores de deficiência, **naturalizados e domiciliados** no Brasil, desde que não amparados pelo sistema previdenciário do país de origem, bem como os indígenas” (grifei).

Extraordinário 586.970-4/SP, interposto pelo INSS contra decisão colegiada da Justiça Federal em São Paulo, que reconheceu a existência da ilegalidade e manteve a decisão de primeira instância que determinava a concessão do benefício a um estrangeiro não naturalizado, o relator, Ministro Marco Aurélio de Melo, reconheceu a Repercussão Geral do tema, sob o fundamento de que:

Está-se diante de quadro decidido por Turma Recursal, à luz da Carta da República, que ganha contornos, presente o pronunciamento, a extravasar os limites subjetivos do próprio processo. Levem em conta não apenas o grande número de estrangeiros residentes no País como também o fato de a matéria repercutir, considerando o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, no campo dos interesses dos cidadãos brasileiros. Cumpre ao Supremo definir, passo a passo, o tratamento a ser dispensado, sob o ângulo constitucional, a nacionais e estrangeiros residentes no Brasil. Admito a existência de repercussão geral.

Apesar disto, é inegável o traço excludente e a inconstitucionalidade da restrição inserida no regulamento do benefício assistencial. É urgentemente necessário que se remova esta restrição legal, para que se possa estender este importante benefício aos refugiados.

## CONCLUSÃO

Apesar das louváveis e crescentes realizações para se ampliar a integração local do refugiado, muito ainda há por fazer. Além do combate crescente e incessante ao preconceito, à xenofobia e à desinformação em relação ao refugiado, é fundamental que amplie a inserção destas pessoas nos programas e políticas públicas nacionais, como Bolsa-Família<sup>38</sup>, Programa Nacional de Acesso à Alimentação<sup>39</sup>, Bolsa Escola<sup>40</sup>, Brasil sem Miséria<sup>41</sup> e Minha Casa Minha Vida<sup>42</sup>, que se ampliem os mecanismos de capacitação e absorção da mão-de-obra destas pessoas pelo mercado de trabalho formal. No campo educacional, deve-se ampliar a inserção dos refugiados na sistema educacional público formal, sobretudo através da sua capacitação e domínio do idioma e da cultura locais, de modo a empoderá-los de sua liberdade e autonomia.

Neste sentido, é imprescindível ampliar-se a gama de instituições de ensino engajadas no projeto da Cátedra Sérgio Vieira de Melo, do ACNUR. Não apenas em relação à pesquisa e difusão da temática do refúgio, mas, sobretudo

38 Instituído pela lei 10.836/2004.

39 Instituído pela lei 10.689/2003.

40 Instituído pela lei 10.219/2001.

41 Instituído pelo Decreto 7492/2011.

42 Instituído pela lei 11.977/2009.

e principalmente, para a inclusão dos refugiados em seus programas educacionais e serviços prestados à comunidade.

Além disto, é urgente que se retirem da legislação previdenciária e dos demais dispositivos da legislação nacional, quaisquer restrições atávicas que impeçam o acesso dos refugiados a políticas públicas de inclusão, assistência e previdência sociais, de modo a viabilizar sua integração efetiva na sociedade brasileira. Inclusive ampliando sua participação, voz e visibilidade na discussão de programas e políticas públicas destinadas ao seu empoderamento em direitos e à sua própria inclusão.

Mais do que ajuda humanitária, é necessário que cada vez mais a sociedade brasileira distribua *humanidade*, que se conscientize de que o Brasil não é apenas um país com enorme potencial e peso econômicos e políticos na sociedade internacional, mas, também, que deve exercer seu papel histórico de *ator humanitário* tanto no sentido internacional, concitando os demais Estados a seguirem seus passos quanto através da concretização deste *status* em sua sociedade interna.

Numa época em que mercadorias e dinheiro possuem mais importância – e transitam internacionalmente com mais facilidade –, do que os seres humanos, sobretudo aqueles cujo único pecado na vida foi o de terem nascido pobres e marginalizados e assim terem sido mantidos, um país como o Brasil não pode se dar ao luxo de negligenciar a constante consciência da *humanidade* das pessoas de sua sociedade, nem tampouco de visar abrir esta *humanidade* para aqueles que dela tanto necessitam.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACNUR, MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Refúgio no Brasil – A Proteção Brasileira aos Refugiados e seu Impacto nas Américas**. Brasília, 2010.
- AMORIM, João Alberto Alves. Concessão de Refúgio no Brasil – a Proteção Internacional Humanitária no Brasil. **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, nº 12, p.63-76, 2012.
- BARBOSA, Luciano Pestana e HORA, José Roberto Sagrado da. **A Polícia Federal e a Proteção Internacional dos Refugiados**. Brasília, 2007, monografia apresentada para a conclusão do XX Curso Superior da Polícia Federal (atualizada), editada e publicada pelo ACNUR Brasil e pela Polícia Federal.
- HATAWAY, James C. **The Rights of Refugees Under International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.
- MOREIRA, Júlia Bertino. **Redemocratização e Direitos Humanos: A Política para Refugiados no Brasil**. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 53 (1), 2010.

# UM NOVO COMEÇO DE NOVO: O REASSENTAMENTO COMO SOLUÇÃO DURÁVEL

*Cláudia Giovannetti Pereira dos Anjo*

## INTRODUÇÃO

A proteção aos refugiados é uma das mais importantes conquistas do Direito Internacional. Reação à inédita escala de violência que marcou a primeira metade do século XX, o arcabouço normativo estabelecido internacionalmente em prol dos refugiados rompeu paradigmas ao superar a lógica estadocêntrica que regia, há séculos, esse ramo do Direito<sup>1</sup>. Ao impor à comunidade internacional o imperativo da proteção às pessoas forçadas a deixar seus países de origem devido ao temor de perseguição, o Direito Internacional dos Refugiados fundamentou o reconhecimento de que o respeito aos direitos humanos interessa a toda a humanidade, e não somente àquele Estado ao qual as pessoas estejam vinculadas por nacionalidade ou residência<sup>2</sup>.

Embora uma noção genérica acerca do refúgio possa remeter à recepção e integração local no primeiro país de acolhida, existe, no âmbito da construção político-normativa que acarretou a consagração da proteção aos refugiados, outra ferramenta protetiva que requer um compromisso ainda maior por parte da comunidade internacional. Trata-se do reassentamento, mecanismo que abrange importante parcela dos esforços dos atores envolvidos na proteção internacional dos refugiados, inclusive no que concerne ao Brasil, cujo progra-

1 O processo de formação de Estado Moderno, ao fim da Idade Média, além de consolidar o monopólio da força dentro do Estado, também produziu “o momento em que se reconhece formalmente, de modo geral, a soberania absoluta do Estado no plano internacional, e também aquele em que se definem oficialmente as bases do direito internacional, ou seja, do direito destinado a regular as relações entre os Estados soberanos”, cf. BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G.. *Dicionário de política*. 5ª ed. Brasília/São Paulo: UnB/IOESP, 2000, p. 1090. Nesse contexto, até o advento do Direito Internacional dos Refugiados, em meados do século XX, a decisão quanto a conceder ou não proteção a estrangeiros consistia em um direito dos Estados, cf. *Ibid.*, p. 58.

2 O processo de formação de Estado Moderno, ao fim da Idade Média, além de consolidar o monopólio da força dentro do Estado, também produziu “o momento em que se reconhece formalmente, de modo geral, a soberania absoluta do Estado no plano internacional, e também aquele em que se definem oficialmente as bases do direito internacional, ou seja, do direito destinado a regular as relações entre os Estados soberanos”, cf. BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G.. *Dicionário de política*. 5ª ed. Brasília/São Paulo: UnB/IOESP, 2000, p. 1090. Nesse contexto, até o advento do Direito Internacional dos Refugiados, em meados do século XX, a decisão quanto a conceder ou não proteção a estrangeiros consistia em um direito dos Estados, cf. *Ibid.*, p. 58.



ma de reassentamento completou, em 2012, uma década de implementação, tendo acolhido mais de 500 refugiados, sobretudo colombianos e palestinos<sup>3</sup>. Tendo isso em mente, este artigo pretende abordar alguns aspectos relevantes em torno do reassentamento, com vistas a oferecer elementos que permitam compreendê-lo a partir de uma perspectiva geral, no âmbito da sua posição de destaque na atual configuração do sistema de proteção dos refugiados no mundo e no Brasil.

## 1. CONSIDERAÇÕES BASILARES

Ao se propor a definir o conceito de reassentamento, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) afirma que “*o reassentamento implica a seleção e a transferência de refugiados de um Estado no qual tenham buscado proteção para um terceiro Estado que tenha concordado em admiti-los – como refugiados – na condição de residente permanente*”<sup>4</sup>. Essa descrição trazida pelo ACNUR reflete o resultado de uma elaboração consuetudinária, na medida em que derivou da prática adotada pela comunidade internacional, com crescente uniformidade, ao longo do processo de consolidação da proteção dos refugiados no século XX.

Com efeito, não há referências diretas ao reassentamento nos instrumentos legais que compõem o arcabouço normativo vigente no Direito Internacional dos Refugiados. Ao se retomar a premissa fundamental contida na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, verifica-se que o direito de asilo às vítimas de perseguição (art. 14) emerge de forma genérica, sem pormenores que se aproximem de mecanismos concretos de garantia, como o reassentamento. Documento capital no que se refere à proteção internacional dos refugiados, a Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados<sup>5</sup>, de 1951 (Convenção de 51), deixa, igualmente, de regular especificamente sobre o reassentamento. Por fim, nota-se que o texto do Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados<sup>6</sup>, de 1967 (Protocolo de 67) – que retira as limitações geográficas e temporais da Convenção de 51 –, também se abstém de abordar o instituto do reassentamento.

As omissões nos principais instrumentos normativos componentes do sistema de proteção dos refugiados sinalizam, na realidade, um aspecto impor-

3 ACNUR. *Refúgio no Brasil – Uma análise estatística (2010 – 2012)*, abril de 2013, p. 4.

4 UNHCR. *UNHCR Resettlement Handbook*, julho de 2011, p. 3.

5 Promulgada no Brasil pelo Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961.

6 Promulgado no Brasil pelo Decreto nº 70.946, de 7 de agosto de 1972.

tante no que tange à situação legal dos beneficiários do reassentamento: não há a previsão, no Direito Internacional dos Refugiados, de uma figura jurídica própria ou de uma condição migratória diferenciada para as pessoas reassentadas. Como se pôde ver, a definição de reassentamento proporcionada pelo ACNUR resgata a própria conceituação de *refugiados*, à qual se recorre para explicar o reassentamento como a ação correspondente à seleção e transferência de tais pessoas. Nesse contexto, o reassentado está sujeito à condição jurídica de refugiado, bem como aos direitos e deveres derivados desta condição, assim reconhecida nos termos da Convenção de 51, Protocolo de 67, instrumentos regionais ou legislações nacionais.

É importante observar que a condição de refugiado é ressaltada, na definição de reassentamento dada pelo ACNUR tanto na origem – refugiados transferidos “*de um Estado no qual tenham buscado proteção*” –, quanto no destino – “*para um terceiro Estado que tenha concordado em admiti-los*”. Decorre daí a constatação de um segundo elemento constitutivo do conceito de reassentamento: do processo de deslocamento transfronteiriço não participa, em qualquer de suas pontas, o país de nacionalidade ou de residência habitual do refugiado (o que se costuma chamar de “país de origem”). O reassentamento envolve necessariamente um país de primeira acolhida, de um lado, no qual o refugiado tenha buscado proteção logo após deixar seu país de origem, bem como se tem, de outro lado, um terceiro país, que aceitou receber o refugiado reassentado.

Emerge, nesse ponto, um terceiro – e crucial – aspecto relativo à concepção de reassentamento: a admissão desse estrangeiro no terceiro país ocorre já na condição de refugiado. Com efeito, não há que se falar em solicitação de refúgio na sequência da chegada do indivíduo àquele território, uma vez que o procedimento de reconhecimento da condição de refugiado já foi realizado no país de primeira acolhida, funcionando o reassentamento, na verdade, como uma transferência do vínculo de proteção internacional de um Estado para outro.

Essa manifestação de concordância prévia por parte do Estado que receberá o reassentado marca fortemente a sistemática do reassentamento e revela seu caráter de mecanismo de solidariedade internacional, especialmente nos casos em que fluxos massivos de refugiados sobrecarregam as estruturas de recepção no primeiro país de acolhida ou que grupos de refugiados permanecem em situações prolongadas de refúgio (*protracted refugee situations*), sem perspectivas de obtenção de proteção física e legal. O reassentamento é, em última instância, uma construção metodológica para a chegada do refugiado ao país que, finalmente, outorgará a devida proteção internacional.

Todas essas considerações basilares extraídas da normativa internacional estão também refletidas na legislação brasileira sobre o refúgio. A Lei 9.474/97, que definiu mecanismos para a implementação da Convenção de 51 no Brasil, trata do reassentamento em seu Capítulo III. Reforçando o entendimento da vinculação do reassentado à condição jurídica de *refugiado*, as menções ao reassentamento na referida Lei trazem sempre a fórmula textual “*reassentamento de refugiados*”. Para eliminar qualquer dúvida a respeito do assunto, a Resolução Normativa nº 14 do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), que dispôs sobre o Programa de Reassentamento Brasileiro, foi categórica ao prever que “*os candidatos cujas solicitações de reassentamento tenham sido deferidas pelo CONARE terão acesso ao território brasileiro na condição de refugiados, nos termos da Lei nº 9.474, de 1997*” (art. 14). Ao mesmo tempo, esse último dispositivo igualmente confirma que o estrangeiro aceito para o reassentamento no Brasil ingressa no país com a condição de refugiado previamente reconhecida, dispensando a necessidade de uma nova solicitação de refúgio.

Apesar de o reassentamento não integrar explicitamente o rol de regras formais do Direito Internacional dos Refugiados atualmente em vigor, deve-se notar que os fatores até agora mencionados para descrevê-lo – o movimento de *transferência de refugiados* de um Estado a outro que os *admite previamente nessa condição* – já estavam delineados quando o ACNUR foi criado, em 1950. Mesmo um parágrafo inserido no Preâmbulo da Convenção de 51<sup>7</sup> indica que a lógica por trás do reassentamento já estava presente naquele momento de fundação do atual sistema de proteção dos refugiados. O fato é que o reassentamento já vinha sendo praticado antes da implementação do regime internacional que está em funcionamento. Interessa, portanto, saber como essa sistemática evoluiu até adquirir os contornos que caracterizam o reassentamento no presente momento. O desenvolvimento histórico do reassentamento será o tema da próxima seção.

## 2. O REASSENTAMENTO EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

Embora nem sempre identificada pelo termo “reassentamento”, a transferência de refugiados entre Estados remonta às primeiras experiências de cooperação internacional organizada, ainda no início do século XX. Trata-se, na verdade, de dois processos profundamente interconectados: (1) o advento dos

7 “*Considerando que a concessão do direito de asilo podem resultar encargos indevidamente pesados para certos países e que a solução satisfatória dos problemas cujo alcance e natureza internacionais a Organização das Nações Unidas reconheceu, não pode, portanto, ser obtida sem cooperação internacional.*”

organismos internacionais teve grande ímpeto precisamente em função dos anseios mundiais por paz e segurança, na esteira dos conflitos armados que obrigaram milhões de pessoas a buscar proteção fora de seus países de origem; (2) o grande afluxo de refugiados nos países limítrofes aos palcos de guerra, por sua vez, acabou impondo a premência do estabelecimento de mecanismos para a transferência de parte dessas pessoas a outros Estados que os aceitassem como refugiados. Essa necessidade não é, portanto, recente ou mesmo contemporânea ao trabalho do ACNUR ou da Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>8</sup> na segunda metade do século XX.

Tais processos correlatos tiveram início em meio à situação vivenciada na Europa após o término da Primeira Guerra Mundial. Sob os auspícios da Liga das Nações – primeira organização de vocação universal voltada à preservação da paz – funcionaram diversas agências dedicadas à proteção de grupos inteiros de refugiados de determinadas nacionalidades, notadamente alemães, russos e armênios, que somavam milhões de deslocados à época<sup>9</sup>. Dadas as condições políticas dos países de origem e as dificuldades em mantê-los nos países de primeira acolhida, essas agências viram-se obrigadas a se ocupar cada vez mais com operações de reassentamento, quando se considerou que a integração local e a repatriação não eram a solução apropriada para parte desses refugiados<sup>10</sup>. Dessas experiências, surgiu um entendimento comum de que o reassentamento seria a opção derradeira, à qual se deveria recorrer somente nos casos em que a integração local e a repatriação fossem impossíveis<sup>11</sup>.

Uma vez estabelecida a ONU e dissolvida a Liga das Nações<sup>12</sup>, um novo órgão foi concebido para lidar com a questão dos refugiados dentro das estruturas multilaterais então em formação. Em dezembro de 1946, a Assembleia Geral da ONU aprovou a criação da Organização Internacional para os Refugiados

8 A ONU foi criada em 1945.

9 Em 1921, foi fundado o primeiro Alto Comissariado para Refugiados. Mais tarde, várias instituições foram criadas para assumir algumas ou todas as tarefas do Alto Comissariado: o Escritório Nansen para Refugiados, que funcionou de 1931 a 1938; o Alto Comissariado para Refugiados Provenientes da Alemanha, em operação de 1933 a 1938; o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados, existente de 1939 a 1946; e, finalmente, o Comitê Intergovernamental sobre Refugiados, que desempenhou suas atividades de 1938 a 1947, cf. JAEGER, G. On the history of the international protection of refugees, *International Review of Red Cross*, v. 83, nº 843, setembro de 2001, p. 729.

10 No âmbito da Liga das Nações, cerca de 50 mil refugiados armênios e russos foram reassentados de países da Europa Oriental para países como a França e a Bélgica, cf. SKRAN, C. M. The International refugee regime: the historical and contemporary context of international responses to asylum problems. In: LOESCHER, G. (Ed.) *Refugees and the asylum dilemma in the West*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 1992, p. 27.

11 *Ibid.*, p. 25-27.

12 Formalmente, a Liga das Nações existiu de 1919 a 1946, a despeito de ter estado inoperante desde o início dos anos 1940, com a eclosão da Segunda Guerra Mundial.

(OIR), com o mandato de proteger não apenas os grupos de refugiados de nacionalidades amparadas nas categorizações já existentes, como também as mais de 20 milhões de pessoas espalhadas por toda a Europa após o fim da Segunda Guerra Mundial<sup>13</sup>. O principal objetivo da OIR, inicialmente, era viabilizar a repatriação desses refugiados<sup>14</sup>. Essa solução acabaria mostrando-se extremamente complexa diante das crescentes tensões decorrentes da consolidação das polaridades que caracterizariam a Guerra Fria. Na conjuntura política em que a OIR operava, o reassentamento mostrou-se a única alternativa possível para aqueles refugiados que manifestavam “objeções válidas” ao retorno a seu país de origem<sup>15</sup>. Assim, em 5 anos de trabalho, a OIR reassentou mais de 1 milhão de refugiados – a grande maioria fora da Europa –, enquanto repatriou somente 73 mil<sup>16</sup>.

O histórico da OIR pôde consolidar o reassentamento entre as ferramentas de proteção a refugiados, estendendo-se sua relevância, portanto, à organização que sucedeu a OIR – o ACNUR<sup>17</sup>. Além dos cerca de 400 mil refugiados europeus da Segunda Guerra Mundial que ainda aguardavam uma solução à época de sua criação<sup>18</sup>, o ACNUR progressivamente precisou adaptar-se para responder a novas crises humanitárias e prestar assistência a refugiados em todas as partes do mundo. Com o ACNUR assumindo mais responsabilidades, o reassentamento era praticado conforme cada circunstância particular, em linha com razões de política interna e externa dos Estados envolvidos, considerando-se o cenário da Guerra Fria<sup>19</sup>. Entre os anos de 1950 e 1980, destacaram-se três grandes movimentos de reassentamento: o de húngaros forçados a refugiar-se na Áustria e Iugoslávia após a reação soviética ao levante de 1956 (aproximadamente 140 mil refugiados foram reassentados em mais de 14 países<sup>20</sup>); o de asiáticos expulsos de Uganda na limpeza étnica promovida pelo ditador Idi

13 UNHCR. *UNHCR Resettlement Handbook*, *Op. cit.*, p. 47.

14 *Id.*

15 A Constituição da OIR dispunha que seriam consideradas como “objeções válidas” a “perseguição ou o fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade ou opiniões políticas”. Ressalte-se que essa Constituição mencionava expressamente o termo “reassentamento” e incluía-o entre as funções da organização. A Constituição da OIR pode ser consultada em: <<http://treaties.un.org/doc/publication/UNTS/Volume%2018/v18.pdf>>. Acesso em 27 de setembro de 2013.

16 UNHCR. *UNHCR Resettlement Handbook*, *Op. cit.*, p. 47.

17 Estabelecida como entidade especializada temporária, com mandato específico e previsto para terminar em 30 de junho de 1950, a OIR cessou suas atividades somente em 1952. O ACNUR teve seu estatuto aprovado em 14 de dezembro de 1950, data que marcou a fundação da agência.

18 UNHCR. *The State of the World's Refugees 2000: Fifty Years of Humanitarian Action*, janeiro de 2000, p. 17.

19 UNHCR. *UNHCR Resettlement Handbook*, *Op. cit.*, p. 47

20 UNHCR. *The State of the World's Refugees 2000: Fifty Years of Humanitarian Action*, *Op. cit.*, p. 32.

Amin em 1972 (cerca de 40 mil indianos e paquistaneses foram reassentados em 25 países<sup>21</sup>) e o de refugiados latino-americanos ameaçados de devolução a seus países de origem depois do golpe militar no Chile em 1972 (quase 5 mil pessoas foram reassentadas em 19 países<sup>22</sup>).

O episódio em que o recurso ao reassentamento adquiriu as maiores dimensões, no entanto, foi a resposta humanitária ao êxodo em massa provocado pela sucessão de 30 anos de conflitos que assolavam o Camboja, Laos e Vietnã, na Indochina, em meados da década de 1970. Ainda que a maior parte do encargo tenha recaído sobre a Tailândia, que abrigou 600 mil refugiados, Malásia, Indonésia, Cingapura e Filipinas também receberam indochineses em números expressivos<sup>23</sup>. Em 1979, alguns desses países de acolhida recusaram-se a aceitar mais refugiados, impedindo o desembarque dos estrangeiros (apelidados de *boat people* por usarem barcos em seu deslocamento). Pressionados pela comunidade internacional, os países do Sudeste Asiático concordaram em conceder proteção temporária aos refugiados da Indochina enquanto o ACNUR engajava-se no reassentamento dessas pessoas. Em decorrência de tais esforços, mais de 700 mil refugiados indochineses foram reassentados nos anos seguintes<sup>24</sup>. Na época, o Brasil acolheu 150 vietnamitas recolhidos do mar da China por um navio da Petrobras<sup>25</sup>.

O desgaste causado por essa experiência diminuiu a disposição da comunidade internacional em admitir o reassentamento de refugiados em seus territórios<sup>26</sup>. Por esse motivo, durante os anos 1980 e 1990 a repatriação voluntária firmou-se como a solução preferível; o reassentamento, a seu turno, passou a ser aplicado em caráter individual a casos de necessidades específicas de proteção. Nesse contexto, as estatísticas de reassentamento reduziram-se drasticamente e surgiu uma crescente disparidade entre o número de solicitações de reassentamento apresentadas aos Estados pelo ACNUR e o de refugiados

21 UNHCR. *UNHCR Resettlement Handbook, Op. cit.*, p. 47.

22 *Ibid.*, p. 47. No que se refere ao Brasil, estima-se que entre os anos de 1978 e 1989 cerca de 20 mil refugiados latino-americanos tenham sido reassentados em países da Europa, Canadá, Nova Zelândia, Austrália e Estados Unidos, após terem passado pelos Centros de Referência do ACNUR que funcionavam em São Paulo e no Rio de Janeiro, cf. ALMEIDA, G. A. *Direitos Humanos e Não violência*. São Paulo: Atlas, 2001, p. 119.

23 CASELLA, P. B. Refugiados. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 21, nº 84, out./dez. 1984, p. 260.

24 UNHCR. *UNHCR Resettlement Handbook, Op. cit.*, p. 48.

25 Apesar de excluídos da aplicação da Convenção de 1951 em função da reserva geográfica que o Brasil adotava – só reconhecendo como refugiados os estrangeiros provenientes do continente europeu –, os vietnamitas receberam permissão de residência e trabalho no Brasil mediante a concessão de um visto temporário fundado em razões humanitárias, cf. ALMEIDA, G. A. *Op. cit.*, p. 119.

26 UNHCR. *UNHCR Resettlement Handbook, Op. cit.*, p. 49.

efetivamente reassentados, isto é, os Estados aceitavam receber menos pessoas do que as necessidades reais de proteção demandavam<sup>27</sup>. Essa tendência resultou em uma considerável e persistente parcela de refugiados sem possibilidades de repatriação, nem de integração local no primeiro país de acolhida, cujo reassentamento, ademais, mostrava-se improvável, deixando-os, em suma, sem acesso a uma solução que lhes assegurasse proteção duradoura.

Nesse período de duas décadas, conflitos armados – como a guerra Irã/Iraque e a Primeira Guerra do Golfo – e perseguições a minorias religiosas – como aos Bahá'ís no Irã, que foram acolhidos também pelo Brasil<sup>28</sup> – moveram para o Oriente Médio boa parte das preocupações humanitárias e das operações de reassentamento. Para os parâmetros existentes na época, os 52 mil iraquianos reassentados da Arábia Saudita e outros países vizinhos, entre 1992 e 1997, representaram uma grande conquista no que se refere aos esforços pela garantia de proteção internacional de refugiados<sup>29</sup>. O desmembramento da então Iugoslávia, a partir de 1992, porém, obrigou a comunidade internacional a ocupar-se novamente de uma crise humanitária localizada no continente europeu. De uma forma geral, o número de refugiados da antiga Iugoslávia reassentados em terceiros países – 47 mil pessoas – foi semelhante àquele registrado no Oriente Médio, embora um número duas vezes maior de iugoslavos tenha se beneficiado de um “programa de retirada humanitária” que os transferia temporariamente para terceiros países, até que a situação nos países de origem permitisse seu retorno<sup>30</sup>.

Assim se mostra a conjuntura em que o reassentamento alcançou os dias atuais. Ainda que seu sucesso e efetividade sejam medidos em termos de realizações que dependem diretamente da atitude favorável dos Estados, o exame do percurso histórico do reassentamento revela, indubitavelmente, sua consolidação como ferramenta de proteção de refugiados. Em torno dessa certeza, toda uma sistemática política e operacional foi estabelecida para que, como classificado pelo ACNUR, o reassentamento possa verdadeiramente funcio-

27 Enquanto em 1979 uma em cada 20 pessoas (5%) sob o mandato do ACNUR era reassentada, em 1994 a proporção era de uma em cada 400 (0,25%), cf. *Idem*, p. 50. Em 2013, os Estados ofereceram 86 mil vagas de reassentamento, porém o número estimado de refugiados em necessidade de reassentamento em todo o mundo era de 700 mil, cf. UNHCR. *UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2014*, julho de 2013, p. 5.

28 Em 1986, cinquenta famílias (aproximadamente 130 pessoas) de fé Bahá'í foram admitidas em território brasileiro após sofrerem perseguição religiosa no Irã e terem suas solicitações de refúgio indeferidas nos EUA. Em virtude da cláusula de “limitação geográfica”, que restringia o reconhecimento da condição de refugiado somente aos nacionais de países europeus, o Governo brasileiro concedeu a esse grupo um estatuto migratório alternativo humanitário que lhes permitiu residir e trabalhar legalmente no Brasil, cf. ALMEIDA, G. A. *Op. cit.*, p. 122.

29 UNHCR. *UNHCR Resettlement Handbook*, *Op. cit.*, p. 50.

30 *Id.*

nar como uma solução durável, garantindo aos refugiados que dele se beneficiarem a proteção internacional – tanto necessária na prática, quanto devida na teoria –, não de modo emergencial ou temporário, mas de maneira que se prolongue no tempo e permita que o refugiado reconstrua sua vida em um terceiro país. A próxima seção debruçar-se-á sobre aspectos da estrutura erigida no plano internacional com vistas a concretizar, sob a forma do reassentamento, essa proteção almejada.

### 3. O REASSENTAMENTO COMO SOLUÇÃO DURÁVEL

#### 3.1. ASPECTOS ESTRATÉGICOS

No âmbito do sistema de proteção internacional dos refugiados, entende-se como solução durável aquela que, para os refugiados, “*encerra o ciclo de deslocamento, resolvendo suas dificuldades de modo que possam levar uma vida normal*”<sup>31</sup>. Enquanto a assistência emergencial em situações de crise produz resultados imediatos e confere elevada projeção ao trabalho das organizações humanitárias, a busca e garantia de soluções duráveis, por outro lado, desenvolve-se em um contexto de menor visibilidade, no qual os efeitos são sentidos de forma mais continuada na vida do refugiado. Em razão, justamente, da esperada perenidade dessa intervenção, o trabalho em prol de soluções duráveis ocupa posição central na concepção de proteção que norteia a comunidade internacional.

Como exposto anteriormente, o reassentamento consiste, ao lado da integração local e da repatriação voluntária, em uma das três soluções duráveis com as quais o ACNUR trabalha, com base no mandato que lhe foi conferido. Ao discorrer sobre o assunto, a Divisão de Proteção Internacional do ACNUR afirma que as três soluções duráveis são complementares entre si, unindo-se, com igual relevância, para compor uma única e ampla estratégia para lidar com a questão dos refugiados<sup>32</sup>.

Em tal cenário, o reassentamento assume algumas funções bastante características. Primeiramente, trata-se de uma ferramenta de proteção internacional, voltada para o atendimento das necessidades específicas e individualizadas de refugiados cuja vida, liberdade, segurança, saúde e outros direitos fundamentais estejam em risco no país onde eles tenham procurado refúgio. Em segundo lugar, o reassentamento pode funcionar como uma solução durável para grandes números ou grupos de refugiados, juntamente com a integração local e a

31 UNHCR. *UNHCR Resettlement Handbook*, *Op. cit.*, p. 28.

32 *Ibid*, p. 30.



repatriação voluntária. Por fim, o reassentamento pode representar uma manifestação concreta da solidariedade internacional, servindo como mecanismo de compartilhamento de responsabilidades entre Estados, com vistas à redução dos problemas que impactam os países de primeira acolhida<sup>33</sup>.

Não obstante afaste a ideia de uma hierarquia na configuração dessa estratégia conjugada, o ACNUR defende que todas as soluções duráveis devam ser integralmente consideradas antes que o reassentamento seja apontado como a solução mais apropriada<sup>34</sup>, sugerindo ser o reassentamento a alternativa residual para os casos de necessidade de proteção em que se descartou, por alguma razão, o recurso à integração local e à repatriação voluntária. Esse posicionamento pode derivar do fato determinante de o reassentamento não ser propriamente um direito garantido aos refugiados, já que não há, como visto, no Direito Internacional, uma obrigação dos Estados em aceitar receber refugiados reassentados. Nesse ponto, lembre-se a já mencionada inexistente positividade do reassentamento: se o Direito Internacional dos Refugiados instituiu, para os Estados, o dever de respeitar o princípio da não devolução e o de reconhecer como refugiados aqueles que deixam seu país de origem por fundado temor de perseguição pelos motivos enumerados na Convenção de 51, não previu, a seu turno, qualquer mandamento que impusesse a admissão, em seus territórios, de refugiados já reconhecidos que não possam permanecer nos países que lhes acolheram inicialmente.

A aceitação de refugiados reassentados obedece à racionalidade condutora das decisões estatais, a qual, mesmo incorporando aspectos de natureza humanitária e de cooperação internacional, envolve, inevitavelmente, considerações políticas, econômicas e sociais de caráter eminentemente doméstico. Esse é o pano de fundo que move os Estados a definirem critérios e procedimentos próprios para o reassentamento de refugiados em seus territórios<sup>35</sup>. Além da fixação de cotas numéricas que demarcam os quantitativos de reassentados que podem ser admitidos em determinado período, os Estados comumente indicam grupos específicos ou perfis de refugiados que concordam em receber, tendo em mente, no mais das vezes, a busca do equilíbrio entre as necessidades de proteção internacional e as estruturas e capacidades de seus programas de reassentamento e serviços públicos acessíveis aos refugiados<sup>36</sup>. Essa indica-

---

33 UNHCR. *UNHCR Resettlement Handbook*, *Op. cit.*, p. 36.

34 *Ibid*, p. 28.

35 Solicitações de reassentamento que tenham sido negadas por um Estado podem ser reapresentadas pelo ACNUR a outro Estado, que decidirá com base nos seus critérios próprios de reassentamento.

36 UNHCR. *UNHCR Resettlement Handbook – Country Chapters*, *Op. cit.*

ção de perfis tidos como adequados pode levar em conta a nacionalidade dos refugiados, sua proveniência do meio rural ou urbano, seu grau de escolaridade, seu estado civil e sua composição familiar, entre outras características às quais os Estados podem se ater ao examinar casos de reassentamento.

Para promover o debate político internacional sobre o reassentamento, foram criados fóruns que expandem as possibilidades de avanço para além dos canais diplomáticos bilaterais entre o ACNUR e cada país de reassentamento<sup>37</sup>. Os mais proeminentes em termos de impacto na condução da política mundial sobre a questão são as “Consultas Anuais Tripartites sobre Reassentamento” (*Annual Tripartite Consultations on Resettlement – ATCR*) e o “Grupo de Trabalho sobre Reassentamento” (*Working Group on Resettlement – WGR*), que periodicamente reúnem os países de reassentamento, incluindo o Brasil, junto à sede do ACNUR, localizada em Genebra, Suíça. Ambos os fóruns consistem em espaços multilaterais, organizados pelo ACNUR, destinados à discussão estratégica conjunta de tópicos relacionados à agenda global do reassentamento, abrangendo, entre outras questões, matérias procedimentais, políticas de promoção, fortalecimento institucional e apoio operacional. Tais reuniões têm servido fortemente, ademais, para reforçar os laços de parceria entre o ACNUR, os Estados e a sociedade civil organizada envolvida na temática do reassentamento<sup>38</sup>.

### 3.2. ASPECTOS OPERACIONAIS

Dando concretude às diretrizes que emanam das discussões políticas sobre o assunto, diversos procedimentos foram concebidos no intuito de viabilizar o funcionamento das operações de reassentamento. A despeito das variadas conjunturas que singularizam a situação dos refugiados em necessidade de prote-

37 Em outubro de 2013, o número de países oferecendo programas de reassentamento chegava a 26. Nomeadamente, tais países eram: Alemanha, Argentina, Austrália, Bélgica, Brasil, Bulgária, Canadá, Chile, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos da América, Finlândia, França, Hungria, Irlanda, Islândia, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Romênia, Suécia e Uruguai, cf. UNHCR. *Frequently Asked Questions about Resettlement*, setembro de 2013, p. 6.

38 Desde que implantou seu Programa de Reassentamento, o Brasil tem procurado manter presença constante nas Consultas Anuais Tripartites e nas reuniões do Grupo de Trabalho, tanto por meio de sua missão diplomática, quanto pelo deslocamento de representantes do Governo Federal e da sociedade civil para participar das reuniões em Genebra. O interesse da comunidade internacional na experiência brasileira com o reassentamento de refugiados tem se manifestado em convites do ACNUR para que o Brasil atue como membro de mesas diretoras ou efetue exposições sobre aspectos de seu Programa de Reassentamento em tais encontros. Nas Consultas Anuais Tripartites de 2011, por exemplo, a delegação brasileira foi convidada a compor painel perante o plenário do encontro, tendo realizado apresentação intitulada “*La perspectiva de los nuevos países de reassentamiento: el caso de Brasil*”, proferida pela autora deste artigo.

ção ao redor do mundo, verifica-se atualmente a utilização de fluxos de ações bastante uniformes por parte do ACNUR, Estados e organizações não governamentais (ONGs). Estruturados com base em metodologias padronizadas, os processos elaborados nesse sentido visam a permitir que as necessidades de reassentamento sejam identificadas conforme paradigmas consensuados e que as solicitações de reassentamento possam seguir trâmites pré-estabelecidos para seu processamento.

Para fins de identificação da necessidade de reassentamento e para apresentação das solicitações aos Estados, o ACNUR definiu 7 diferentes categorias, baseadas em vulnerabilidades particulares dos refugiados em questão. São elas: 1) necessidades de proteção física e/ou legal; 2) sobreviventes de violência e/ou tortura; 3) necessidades médicas; 4) mulheres e garotas em risco; 5) reunificação familiar; 6) crianças e adolescentes em risco; e 7) falta de perspectivas de soluções duráveis alternativas<sup>39</sup>. Refugiados que não se enquadrem em ao menos um dessas categorias não são considerados para reassentamento pelo ACNUR. O procedimento de reassentamento do ACNUR utiliza, ainda, uma classificação dos casos de reassentamento conforme os níveis de prioridade, quais sejam: emergência, urgência e normal, em ordem decrescente de celeridade esperada para a decisão e efetiva transferência do refugiado.

O ACNUR desenvolveu um documento padrão – o Formulário de Registro para Reassentamento, ou *Resettlement Registration Form* (RRF), como é mais conhecido – que, por meio do atendimento prestado pelas equipes do ACNUR nos países de primeira acolhida, inclusive em campos de refugiados, sintetiza as informações relevantes de cada caso apresentado para reassentamento. O modelo de RRF possui campos para a identificação pessoal dos refugiados incluídos na solicitação de reassentamento, bem como espaços para a descrição das circunstâncias que os obrigaram a deixar seu país de origem e das necessidades de proteção que justificam a busca pela transferência a um terceiro país. O propósito que orienta a elaboração desses formulários é permitir aos Estados a análise e a decisão sobre o reassentamento com base nos dossiês preparados pelo ACNUR a respeito desses refugiados (*dossier basis decision*), os quais podem conter, além do RRF, qualquer documentação complementar, tais como documentos de identidade, cópias de certificados, reproduções de matérias jornalísticas e comprovações quanto às necessidades específicas de proteção, como exames médicos e provas concretas de falta de proteção física e legal no país de primeira acolhida.

---

39 Para uma exposição minuciosa sobre cada categoria criada pelo ACNUR para a apresentação de casos de reassentamento, ver UNHCR. *UNHCR Resettlement Handbook*, Op. cit., p. 243-296.

Alguns Estados, como o Brasil, preferem contar com a possibilidade de promover o contato direto entre seus agentes públicos e os refugiados apresentados para reassentamento em seu território, pretendendo, com isso, avaliar com maior precisão as necessidades de proteção e a adequação do perfil dos refugiados aos seus critérios de reassentamento<sup>40</sup>. Por conseguinte, tais Estados optam por realizar missões aos países de primeira acolhida, a fim de poder entrevistar diretamente os refugiados a partir de suas próprias perspectivas estatais, dirimindo eventuais questionamentos que o dossiê preparado pelo ACNUR não tenha resolvido<sup>41</sup>. Em algumas ocasiões, como nas missões promovidas pelo Brasil – comumente tripartites, compostas por representantes do Governo, ACNUR e ONGs parceiras do Programa de Reassentamento –, esses encontros *in loco* servem também como sessões de orientação cultural, na qual os agentes em missão fornecem aos refugiados entrevistados informações sobre as condições de vida no país de reassentamento<sup>42</sup>. Programas mais extensos de orientação cultural e treinamento idiomático previamente à partida do refugiado são oferecidos conforme a disponibilidade de recursos em cada programa de reassentamento.

Os esforços dedicados à preparação do refugiado para a nova vida no país de reassentamento objetivam atender à questão fundamental da obtenção de autossuficiência por parte dos reassentados. O ACNUR conceituou autossuficiência como a “*capacidade social e econômica de um indivíduo, família ou comunidade de satisfazer suas próprias necessidades essenciais (incluindo proteção, alimentação, água, moradia, segurança pessoal, saúde e educação) de maneira sustentável e digna*”<sup>43</sup>. A autossuficiência não configura, propriamente, uma solução durável em si, sendo encarada, na realidade, como um importante precursor às três solu-

40 Os critérios de reassentamento adotados pelo Brasil podem ser consultados no capítulo dedicado ao país no Manual de Reassentamento do ACNUR, cf. UNHCR. *UNHCR Resettlement Handbook – Brazil Country Chapter*, *Op. cit.*

41 O problema das fraudes nos casos de reassentamento preocupa não só os Estados, mas o próprio ACNUR, que desenvolveu, em 2004, o “Plano de Ação Anti-Fraude no Reassentamento”. O ACNUR definiu fraude como a “*deturpação intencional ou ocultação de fatos ou provas materiais no processo de reassentamento com a intenção de obter o reassentamento ou outro tipo de benefício para o refugiado em questão ou para outra pessoa que de outro modo não teria direito a ser reassentada nem a obter tal benefício*”, cf. *Ibid*, p. 128. O Plano Anti-Fraude incluiu a formulação de estratégias e ferramentas de prevenção à fraude, treinamento do pessoal envolvido nas operações de reassentamento e desenvolvimento de políticas relativas às consequências da fraude, tais como o estabelecimento de sanções aos fraudadores. Entre as fraudes já identificadas, destacam-se as que se referem à identidade ou composição familiar do refugiado, como também à deturpação de fatos, por meio do exagero ou omissão de eventos. Há também registro de fraudes internas, perpetradas por funcionários ou colaboradores do ACNUR.

42 A orientação cultural prévia à partida do reassentado é tida como peça essencial na estratégia de manejo de expectativas dos refugiados, ajudando a evitar dificuldades de adaptação prejudiciais à integração local no país de reassentamento.

43 UNHCR. *UNHCR Resettlement Handbook*, *Op. cit.*, p. 29.

ções duráveis existentes<sup>44</sup>. Uma vez autossuficientes, os refugiados tornam-se menos dependentes do fornecimento de assistência pelo país de acolhida ou pela comunidade internacional; ao mesmo tempo, têm sua dignidade e autoconfiança estimuladas, o que os encoraja a assumir o controle de sua vida e de seu futuro. Esse empoderamento é decisivo para guiar o processo de adaptação dos refugiados aos desafios do reassentamento, bem como perante as demais soluções duráveis.

## CONCLUSÃO

*“Um novo começo em um terceiro país”* – é assim que o ACNUR intitula a seção sobre reassentamento em sua página eletrônica em português<sup>45</sup>. A expressão, redigida em tom corriqueiro, resume de forma bastante apropriada os aspectos centrais que caracterizam o reassentamento: a oportunidade de um recomeço para o refugiado, não mais no país de primeira acolhida, nem mesmo no seu país de origem, mas em outro lugar, um terceiro país, ainda desconhecido, que aceitou recebê-lo e comprometer-se com sua proteção. Ao tecer considerações de teor normativo, rever a evolução histórica e investigar elementos estratégicos e operacionais, este artigo buscou subsidiar a compreensão do reassentamento em perspectiva ampla, como uma das soluções duráveis aplicáveis no âmbito do Direito Internacional dos Refugiados e da legislação brasileira.

Ao longo das últimas décadas, o reassentamento proporcionou proteção e novas oportunidades a milhões de indivíduos, inclusive no Brasil. Trata-se de uma experiência que transforma as vidas das pessoas envolvidas, não apenas dos refugiados e suas famílias, mas também dos membros das comunidades que os acolhem e beneficiam-se das contribuições dos reassentados àquela sociedade. Se, por um lado, é forçoso reconhecer a existência de numerosas dificuldades que cercam as circunstâncias da partida e da chegada ao novo país, por outro lado é inegável que a esperança diante da nova etapa e a satisfação com a superação dos obstáculos à proteção conferem a tônica positiva desse processo. Ao assumir o reassentamento como *“instrumento de proteção aos refugiados”*, estabelecer o objetivo de *“facilitar sua integração à sociedade brasileira”* e fundamentar a integração local na *“obtenção da autossuficiência”* e na *“contri-*

---

44 A fim de apoiar os refugiados na busca pela autossuficiência, o ACNUR e ONGs parceiras implementam projetos agrícolas, de geração de renda e de desenvolvimento comunitário. Esses projetos muitas vezes beneficiam também as comunidades vizinhas, permitindo que os refugiados atuem, na prática, como agentes do desenvolvimento local, cf. *Ibid*, p. 29.

45 ACNUR. *Reassentamento*. s. d.

*buição positiva à comunidade local*<sup>46</sup>, o Brasil demonstra ter incorporado plenamente essa compreensão multifacetada que caracteriza o reassentamento como solução durável.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *Refúgio no Brasil – Uma análise estatística (2010 – 2012)*, abril de 2013, p. 1-4.
- ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Direitos Humanos e Não violência*. São Paulo: Atlas, 2001, p. 1-178.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Reassentamento*. S. d.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 5ª ed. Brasília/São Paulo: UnB/IOESP, 2000, p. 1-1318.
- CASELLA, Paulo Borba. Refugiados. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 21, nº 84, out./dez. 1984, p. 251-260.
- JAEGER, Gilbert. On the history of the international protection of refugees. *International Review of Red Cross*, v. 83, nº 843, setembro de 2001, p. 727-737.
- SKRAN, Claudena M. The International refugee regime: the historical and contemporary context of international responses to asylum problems. In: LOERSCHER, G. (Ed.) *Refugees and the asylum dilemma in the West*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 1992, p. 8-35.
- UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *Frequently Asked Questions about Resettlement*, setembro de 2013, p. 1-16.
- UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2014*, julho de 2013, p. 5.
- UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *UNHCR Resettlement Handbook*, julho de 2011, p. ii-418.
- UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *The State of the World's Refugees 2000: Fifty Years of Humanitarian Action*, janeiro de 2000, p. iv-340.

---

46 “Considerando que o reassentamento é um instrumento de proteção aos refugiados, com o objetivo de facilitar sua integração à sociedade brasileira, com base na obtenção da autossuficiência e na contribuição positiva à comunidade local” (Resolução Normativa nº 14 do CONARE, Preâmbulo).



# REASSENTAMENTO SOLIDÁRIO E O BRASIL

*Camila Sombra Muñós de Andrade*

*André de Lima Madureira*

## INTRODUÇÃO

Proposto em 2004 ao longo da celebração do 20º aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados e tendo como pano de fundo a crise de refugiados na Colômbia<sup>1</sup>, o conceito de reassentamento solidário apregoa que os Estados da América Latina devem estabelecer ou aprimorar programas de reassentamento a fim de auxiliar países vizinhos da Colômbia, como Equador<sup>2</sup> e Costa Rica, reassentando refugiados advindos desses locais<sup>3</sup>. Adotada pelo Plano de Ação do México (PAM)<sup>4</sup> e colocada em prática por Brasil, Chile, Argentina, Uruguai e Paraguai<sup>5</sup>, a iniciativa também foi debatida e apoiada por organismos internacionais, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM), e por países de fora da região latino-americana, como Estados Unidos da América (EUA), Canadá, Suécia e Noruega<sup>6</sup>.

A América Latina, em termos de proteção a refugiados e demais migrantes forçados, possui um histórico de solidariedade que pode ser ilustrado pela Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984<sup>7</sup> e pela Declaração de São

1 Dados disponíveis em: <<http://www.unhcr.org/pages/49e492ad6.html>>. Acesso em 25 de setembro de 2015.

2 Estima-se que, em dezembro de 2013, o Equador possuía cerca de 122 mil refugiados, sendo o principal país de acolhida na América Latina. Ademais, estima-se que em torno de 98% dos refugiados do país são provenientes da Colômbia. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/pages/49e492b66.html>> e <<http://www.unhcr.org/528a0a370.html>>. Acesso em 02 de dezembro de 2015.

3 JUBILUT, Liliána Lyra; CARNEIRO, Wellington P. Resettlement in Solidarity: a new regional approach towards a more humane durable solution. *Refugee Survey Quarterly*, v. 30, nº 3, 2011. p. 64

4 Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_e\\_Plano\\_de\\_Acao\\_do\\_Mexico.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico.pdf?view=1)>. Acesso em 02 de dezembro de 2015.

5 Cf. UNHCR. *Mexico Plan of Action: The Impact of Regional Solidarity*. San Jose, Costa Rica: Editorama, 2007. p. 58. Disponível em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5483.pdf?view=1>>. Acesso em 02 de dezembro de 2015.

6 *Ibid*, p. 59 e 60.

7 Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1)>. Acesso em 02 de dezembro de 2015.



Jose sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas de 1994<sup>8</sup>. O PAM, por sua vez, vai além ao propor o reassentamento solidário, um mecanismo capaz de concretizar os ideais de solidariedade regional historicamente presentes<sup>9</sup>. Segundo Christine Goodall<sup>10</sup>, o princípio de solidariedade contemplado pelo PAM expressa-se, dentre outros modos, (i) pelo objetivo de assistir não apenas pessoas deslocadas, mas também comunidades de acolhida, e (ii) pela intenção de proteger refugiados advindos de uma mesma região, evidenciando um ideal de cooperação regional.

Assim, tendo em vista que o reassentamento solidário foi concebido sob essa perspectiva de solidariedade regional que visa não apenas oferecer opção aos refugiados colombianos com necessidade de reassentamento, mas também auxiliar comunidades de acolhida com dificuldades por receber um alto contingente de refugiados<sup>11</sup>, este artigo descreverá as origens do conceito de reassentamento solidário, passando pela crise de refugiados colombiana e pelo chamado espírito de Cartagena. Ademais, serão expostos ainda o desenvolvimento da definição de reassentamento solidário, o conceito em si, os pontos positivos e desafios da iniciativa, bem como a realidade brasileira sobre o tema.

## 1. ORIGENS – A CRISE DE REFUGIADOS NA COLÔMBIA<sup>12</sup> E O ESPÍRITO DE CARTAGENA

A crise colombiana já perdura por décadas e, muito embora os fatores que deram início ao conflito já não mais constituam a principal preocupação no que se refere à sua resolução, é cediço que esse conflito se iniciou pelo confronto entre os partidos liberal e conservador em virtude da divisão de poder no país<sup>13</sup>.

Durante a década de 1960, o país presenciou o surgimento de milícias armadas, que inicialmente se caracterizavam por grupos formados em vilarejos

8 Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/asilos-refugiados-e-apatridas/declaracao-de-sao-jose-sobre-refugiados-e-pessoas-deslocadas-1994/view>>. Acesso em 02 de dezembro de 2015.

9 WHITE, Ana Guglielmelli. *A pillar of protection: solidarity resettlement for refugees in Latin America*. UNHCR Research Paper n.º. 239, 2012. p. 02. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4fd5d9c79.html>>. Acesso em 16 de novembro de 2015.

10 GOODALL, Christine. *Sanctuary and solidarity: urban community responses to refugees and asylum seekers on three continents*. UNHCR Research Paper n.º. 221, 2011. p. 27 e 28. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4e79f41e9.html>>. Acesso em 16 de novembro de 2015.

11 WHITE, Ana Guglielmelli. *Op. cit.*, p. 02 e 03.

12 Para mais informações sobre a história colombiana e a crise de refugiados, cf. UNHCR, *International Protection Considerations Regarding Colombian Asylum-Seekers and Refugees*, 2005. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/422c832e4.html>>. Acesso em 02 de dezembro de 2015.

13 JUBILUT, Liliana Lyra; CARNEIRO, Wellington P. *Op. cit.*, p. 65.

localizados nas áreas produtoras de café com o objetivo de se defender da violência política instalada no país. Embora tais milícias não guardem nenhuma semelhança com as guerrilhas existentes hodiernamente, é interessante notar que elas constituem a origem das guerrilhas atuais<sup>14</sup>.

Com o surgimento entre o fim da década de 1970 e começo da década de 1980 dos cartéis de drogas, o Governo colombiano foi enfraquecido, dentre outros motivos, por uma realidade de corrupção generalizada e assassinatos seletivos. Muitos acordos de paz foram buscados entre 1982 e 1998, mas essas negociações não obtiveram êxito<sup>15</sup>.

Assim, em 2002, o então presidente Álvaro Uribe Vélez passou a buscar a resolução do conflito por meios militares. Apesar de tais ações produzirem (i) baixos níveis de violência, (ii) a desmobilização de grupos paramilitares, (iii) e o recuo das principais guerrilhas para seus redutos tradicionais, a crise humanitária enfrentada pelo país não apresentou melhoras<sup>16</sup>.

Estima-se que, em dezembro de 2014, a Colômbia era o país de origem de mais de 360 mil refugiados e apresentava uma população de deslocados internos de mais de 6 milhões de indivíduos<sup>17</sup>.

Além do alto contingente de deslocados forçados produzido pelo conflito, o aumento da segurança em áreas urbanas foi acompanhado do agravamento da situação em áreas rurais, o que resultou em uma mudança de perfil da população refugiada. Ademais, o conflito colombiano possui como característica a dificuldade de se distinguir combatentes e população civil, em uma evidente violação aos princípios de Direito Internacional Humanitário<sup>18</sup>.

É importante salientar que, aos três fatores já mencionados, quais sejam, (1) o alto número de migrantes forçados, (2) a mudança de perfil da população refugiada e (3) a precária situação da população rural, soma-se o fato de que a violência provocada pelo conflito colombiano passou a atingir refugiados e solicitantes de refúgio em países vizinhos. Como explicam Liliana Jubilut e Wellington Carneiro:

*[...] a fourth factor was perceived in the Colombian refugee crisis: the permeable nature of the borders meant that the violence reached the refugees and asylum seekers in some neighbouring countries. This new trend, combined with the other factors of the Colombian refugee crisis, made it*

14 JUBILUT, Liliana Lyra; CARNEIRO, Wellington P. *Op. cit.*, p. 65.

15 *Ibid.*

16 *Ibid.*

17 Disponível em: <<http://www.unhcr.org/pages/49e492ad6.html>>. Acesso em 02 de dezembro de 2015.

18 JUBILUT, Liliana Lyra; CARNEIRO, Wellington P. *Op. cit.*, p. 66.

*necessary to find new and regional approaches to refugee protection in the region. The crisis was no longer local and, as it became a regional concern, a regional approach was needed to deal with it.*<sup>19</sup>

Desse modo, infere-se que as respostas para a crise de refugiados colombiana passaram a depender de um esforço regional para enfrentar adequadamente as necessidades de proteção apresentadas pelos refugiados da região.

Como frisado anteriormente, a América Latina possui um histórico de cooperação regional em termos de proteção a deslocados forçados. A Declaração de Cartagena de 1984<sup>20</sup> não apenas ampliou o conceito tradicional de refugiado<sup>21</sup>, mas evidenciou ainda o compromisso regional com o respeito aos direitos humanos<sup>22</sup>. A região passa a apresentar, a partir de seu advento, não apenas uma importante história de respeito ao instituto do asilo<sup>23</sup>, mas também começa a procurar respostas coordenadas em âmbito regional para os refugiados, sendo essencial destacar o aparecimento de uma nova perspectiva referente às soluções duráveis<sup>24</sup> – integração local, repatriação voluntária e

19 Tradução livre: “[...] um quarto fator foi percebido na crise de refugiados colombiana: a natureza permeável das fronteiras significando que a violência atingia refugiados e solicitantes de refúgio em alguns países vizinhos. Essa nova tendência, combinada com os outros fatores da crise de refugiados colombiana, tornou necessário encontrar abordagens novas e regionais para a proteção dos refugiados da região. A crise já não era mais local e, como se tornou uma preocupação regional, uma abordagem regional era necessária para combatê-la”. JUBILUT, Liliana Lyra; CARNEIRO, Wellington P. *Op. cit.*, p. 66.

20 Atualmente, 15 países já incorporaram na íntegra ou com algumas modificações as disposições trazidas pelo documento. São eles Argentina, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru e Uruguai (cf. a combinação de informações disponíveis em outubro de 2013 em: <[www.acnur.org/t3/que-hace/proteccion/declaracion-de-cartagena-sobre-los-refugiados/paises-que-incorporan-cartagena-en-la-legislacion-nacional/?L=gulnlxwoshxd](http://www.acnur.org/t3/que-hace/proteccion/declaracion-de-cartagena-sobre-los-refugiados/paises-que-incorporan-cartagena-en-la-legislacion-nacional/?L=gulnlxwoshxd)> e <[www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/2541](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/2541)>). O Equador retirou a Declaração de seu ordenamento interno recentemente. Cf. JUBILUT, Liliana L. *Fora and Programmes for Refugees in Latin America*. In ABASS, Ademola; IPPOLITO, Francesca. *Regional Approaches to the Protection of Asylum Seekers*. Surrey: Ashgate Publishing, 2014. p. 245-266.

21 De acordo com a Declaração de Cartagena – 3ª Conclusão: “[...] a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública”.

22 JUBILUT, Liliana Lyra; CARNEIRO, Wellington P. *Op. cit.*, p. 67.

23 Cf. por exemplo, o Tratado de Direito Penal de Montevidéu, de 1889; a Convenção sobre Asilo, de 1928; a Convenção sobre Asilo Político, de 1933; a Convenção sobre Asilo Político, de 1939; a Declaração dos Direitos e Deveres do Homem sobre asilo territorial, de 1948; e a Convenção sobre Asilo Diplomático, de 1954.

24 HATHAWAY, James. *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 119.

reassentamento<sup>25</sup>. Assim, a Declaração de Cartagena é tida como um relevante marco na proteção dos refugiados, pois “sentó importantes precedentes y una guía de los principios y criterios que debía orientar la protección internacional de los refugiados en nuestro continente”<sup>26</sup>.

Com efeito, a Declaração de Cartagena proporciona uma visão humanística da proteção dos refugiados e outros migrantes forçados na América Latina<sup>27</sup>, pois contempla um comprometimento com os critérios internacionais e regionais de determinação do *status* de refugiado e ainda busca ações que conduzem tanto à proteção complementar<sup>28</sup> (para deslocados forçados e humanitários que não se enquadram no conceito de refugiado) quanto à proteção integral<sup>29</sup>, precipuamente em relação à integração. Destarte, verifica-se o caráter inovador da Declaração, que estabelece o chamado “espírito de Cartagena”<sup>30</sup>.

Baseando-se nesse histórico apresentado pela América Latina, infere-se que a região procura (i) reforçar o espírito de Cartagena, (ii) desenvolver a proteção e o Direito Internacional dos Refugiados e (iii) reapresentar antigos compromissos no sentido de torná-los adequados aos novos desafios das migrações forçadas<sup>31</sup>. E todos esses fatores estão contemplados pela iniciativa do reassentamento solidário, que pode, portanto, ser entendido como um reflexo do espírito de Cartagena<sup>32</sup>.

Desse modo, considerando os já mencionados fatores apresentados pela crise de refugiados da Colômbia – fatores que exigiram uma solução regional como resposta adequada a uma crise que extrapolou limites nacionais – e o referido espírito de Cartagena, o PAM, por meio de uma estrutura que abranqueu,

25 JUBILUT, Liliansa Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. p. 154 e ss.

26 Tradução livre: “estabeleceu importantes precedentes e um guia dos princípios e critérios que deveriam orientar a proteção internacional dos refugiados em nosso continente”. Cf. DEMANT, Eva. 30 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Avances y desafíos de la protección de refugiados en Latinoamérica. *Agenda Internacional*, a. XX, nº 31, 2013. p. 131.

27 JUBILUT, Liliansa Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Os Desafios de Proteção aos Refugiados e Migrantes Forçados no Marco de Cartagena + 30. *REMHU- Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v. 22, nº 43, jul/dez 2014. p. 21 e 22.

28 Para maiores informações sobre proteção complementar, cf. MCADAM, Jane. *Complementary Protection in International Refugee Law*. Oxford; New York: Oxford University Press, 2007.

29 Sobre o tema da proteção integral cf. JUBILUT, Liliansa Lyra; APOLINÁRIO, Sílvia Menicucci de O. S. A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral. *Universitas - Relações Internacionais*, v. 6, nº 2, 2008. p. 9-38.

30 JUBILUT, Liliansa Lyra; MADUREIRA, André de Lima. *Op. cit.*

31 JUBILUT, Liliansa Lyra; CARNEIRO, Wellington P. *Op. cit.*, p. 68.

32 *Ibid.*

dentre outros fatores<sup>33</sup>, o reassentamento solidário, promoveu os princípios da solidariedade regional e *responsibility sharing* no que se refere à proteção dos refugiados. Como explica Tristan Harley:

*As a means of developing regional cooperation and refugee protection in Latin America, the MPA framework promoted the principles of regional solidarity and responsibility-sharing in refugee protection issues. Rather than seeing the obligation of providing protection to refugees as a burden, the participating governments emphasized their humanitarian duty to work positively together and to share the responsibility for protecting refugees. The participating governments recognized that the implementation of this duty was particularly urgent given the humanitarian crisis taking place in Colombia and the growing numbers of forcibly displaced peoples in the Andean region.*<sup>34</sup>

É nesse contexto que se origina o reassentamento solidário. Com o advento dessa iniciativa, procura-se aprofundar o comprometimento dos países da América Latina no que se refere à proteção dos refugiados. A região, ao enfatizar a solidariedade, não apenas demonstra respeitar os fatores humanitários das crises de refugiados, como também fortalece a responsabilidade dos Estados no sentido de auxiliar na proteção dos refugiados e direitos humanos<sup>35</sup>.

## 2. REASSENTAMENTO SOLIDÁRIO

Em agosto de 2004, em uma das reuniões preparatórias<sup>36</sup> para o evento que culminaria com a adoção do PAM na Cidade do México em 16 de novembro de 2004, o governo brasileiro propôs o estabelecimento de um programa de reassentamento para refugiados latino-americanos com base nos princípios

33 Juntamente com o reassentamento solidário (PAM, capítulo 3, item 3), o PAM propôs ainda outras duas frentes de abordagem: as Cidades Solidárias (PAM, capítulo 3, item 1) e as Fronteiras Solidárias (PAM, capítulo 3, item 2).

34 Tradução livre: “Como um meio de desenvolver cooperação regional e a proteção dos refugiados na América Latina, a estrutura do PAM promoveu os princípios da solidariedade regional e *responsibility sharing* no tema da proteção dos refugiados. Em vez de enxergar a obrigação de providenciar proteção aos refugiados como um encargo, os governos participantes enfatizaram seus deveres humanitários de trabalhar em conjunto de modo positivo e de compartilhar a responsabilidade de proteção aos refugiados. Os governos participantes reconheceram que a implementação desse dever era particularmente urgente dada a crise humanitária colombiana e o aumento dos números de migrantes forçados na região Andina”. Cf. HARLEY, Tristan. Regional Cooperation and Refugee Protection in Latin America: A ‘South-South’ Approach. *International Journal of Refugee Law*, 2014, v. 26, nº. 1, p. 31 e 32.

35 JUBILUT, Liliana Lyra; CARNEIRO, Wellington P. *Op. cit.*, p. 71.

36 Ao todo foram realizados quatro encontros preparatórios ao longo do ano de 2004: (1) São José, Costa Rica, nos dias 12 e 13 de agosto; (2) Brasília, Brasil, em 26 e 27 de agosto; (3) Cartagena, Colômbia, nos dias 16 e 17 de setembro; e (4) Bogotá, Colômbia, entre os dias 6 e 7 de outubro. Cf. PAM, Preâmbulo, 2º parágrafo.

da solidariedade internacional e responsabilidade compartilhada<sup>37</sup>. Foi na reunião realizada na cidade de Brasília, onde se encontraram membros da sociedade civil e dos governos de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai, que começaram a ser delineados os moldes do que viria a ser o reassentamento solidário<sup>38</sup>.

Os objetivos da proposta brasileira podem ser resumidos (i) na criação de uma estratégia de proteção para conter as consequências do conflito colombiano, que, como mencionado, atingiram proporções internacionais, e (ii) providenciar soluções permanentes para os refugiados que se encontravam nos países vizinhos da Colômbia<sup>39</sup>.

É importante frisar, ainda, que a iniciativa foi baseada no princípio da não discriminação<sup>40</sup>, ou seja, seria concedida preferência aos refugiados latino-americanos, sem, todavia, excluir refugiados de outras localidades<sup>41</sup>.

Inicialmente traduzido em prática por Brasil, Chile e Argentina, o programa de reassentamento solidário foi capaz de reassentar quase 400 pessoas nesses três países durante os anos de 2005 e 2007<sup>42</sup>. Desde 2005, estima-se que cerca de 5.500 refugiados colombianos foram reassentados em terceiros países, sendo que 20% dessas pessoas teve como destino países do Cone Sul<sup>43</sup>.

Desde o início os países da América Latina deixaram evidente a necessidade de assistência por parte da comunidade internacional no sentido de se consolidar e fortalecer o programa de reassentamento solidário<sup>44</sup>. Nesse diapasão, em 2006, a Organização dos Estados Americanos (OEA) adotou uma resolução<sup>45</sup> que não apenas recepcionou o PAM, como também incitou seus Estados-membros e a comunidade internacional a colaborar com o desenvolvimento do reassentamento solidário<sup>46</sup>. Em 2008 e 2009, a OEA novamente se

37 Cf. PAM, capítulo 3, item 3, 1º parágrafo.

38 JUBILUT, Liliana Lyra; CARNEIRO, Wellington P. *Op. cit.*, p. 71.

39 *Ibid.*, p. 72.

40 Cf. PAM, capítulo 3, item 3, 3º parágrafo.

41 JUBILUT, Liliana Lyra; CARNEIRO, Wellington P. *Op. cit.*, p. 72.

42 WHITE, Ana Guglielmelli. *Op. cit.*, p. 01.

43 Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/que-hace/plan-de-accion-de-mexico/plan-de-accion-de-mexico-componente-de-soluciones-duraderas/reasentamiento-solidario/>>. Acesso em 03 de dezembro de 2015.

44 Cf. PAM, capítulo 3, item 3, 3º parágrafo.

45 Cf. Resolução da Assembleia Geral da OEA nº 2232, de 06 de junho de 2006: Protection of Asylum Seekers, Refugees, and Returnees in the Americas. Disponível em: <[https://www.oas.org/dil/AG-RES\\_2232\\_XXXVI-O-06\\_eng.pdf](https://www.oas.org/dil/AG-RES_2232_XXXVI-O-06_eng.pdf)>. Acesso em 03 de dezembro de 2015.

46 HARLEY, Tristan. *Op. cit.*, p. 34.

manifestou<sup>47</sup> sobre o tema, apontando mais uma vez a necessidade de colaboração da comunidade internacional a fim de se fortalecer o programa<sup>48</sup>. Já em 2010, por ocasião da Declaração de Brasília Sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano<sup>49</sup>, os países participantes da América Latina<sup>50</sup> novamente destacaram a importância do apoio não apenas financeiro mas também técnico da comunidade internacional<sup>51</sup>.

Por seu turno, a Declaração e o Plano de Ação do Brasil<sup>52</sup>, adotados em 2014 durante as celebrações do 30º aniversário da Declaração de Cartagena de 1984, destacaram não apenas os compromissos humanitários da América Latina no tocante à proteção de deslocados forçados e a busca da região por soluções duráveis, mas ainda reconheceram a relevância do reassentamento solidário como instrumento efetivo de proteção e compartilhamento de responsabilidades, sublinhando a importância do apoio da comunidade internacional para a continuidade do programa<sup>53</sup>.

O reassentamento solidário por vezes foi considerado como um mecanismo capaz de expandir as opções de reassentamento e de ser um passo positivo para a diversificação dessa solução durável no cenário internacional<sup>54</sup>. Segundo Rubin Ahlvin:

*The Solidarity Resettlement component of the Mexico Plan of Action is a good example of a new vision of resettlement. Firstly, it contributes to increase the number of resettlement countries to strengthen the global resettlement system, and provide a wider range of resettlement options. Moreover, for a number of refugees, resettlement to a country within their*

47 Cf. Resolução da Assembleia Geral da OEA nº 2402 (XXXVIII-O/08), disponível em: <[http://www.oas.org/dil/AGRES\\_2402.doc](http://www.oas.org/dil/AGRES_2402.doc)>; e Resolução da Assembleia Geral da OEA nº 2511 (XXXIX-O/09), disponível em: <[http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES\\_2511\\_XXXIX-O-09.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2511_XXXIX-O-09.pdf)>. Acessos em 03 de dezembro de 2015.

48 WHITE, Ana Guglielmelli. *Op. cit.*, p. 03 e 04.

49 Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao\\_de\\_Brasilia\\_sobre\\_a\\_Protecao\\_de\\_Refugiados\\_e\\_Apatridas\\_no\\_Continente\\_Americano.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_de_Brasilia_sobre_a_Protecao_de_Refugiados_e_Apatridas_no_Continente_Americano.pdf?view=1)>. Acesso em 03 de dezembro de 2015.

50 Participaram da Declaração de Brasília Sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano de 2010 os seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Chile, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

51 “Sublinhando o caráter criativo e inovador do programa regional de reassentamento solidário, implementado pela Argentina, Brasil e Chile, ao qual juntaram-se o Uruguai e Paraguai, bem como a necessidade de consolidar esse processo com o apoio técnico e financeiro da comunidade internacional”. Cf. Declaração de Brasília Sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano de 2010, 12º parágrafo preambular.

52 Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866>>. Acesso em 04 de dezembro de 2015.

53 Cf. Declaração e Plano de Ação do Brasil de 2014, p. 01 e 02.

54 WHITE, Ana Guglielmelli. *Op. cit.*, p. 04.

*region of origin, where the language is familiar, can be a preferred option to resettlement to another region.*<sup>55</sup>

Além disso, outro resultado relevante do programa de reassentamento solidário foi a ampliação e a consolidação de redes de proteção na América Latina, realizadas tanto por entidades governamentais como não governamentais. Não somente novos parceiros se juntaram a essas redes para fornecer suporte na recepção e integração de famílias reassentadas, como ainda novos atores se estabeleceram em áreas em que anteriormente não havia parceiros ativos para oferecer proteção e assistência a refugiados<sup>56</sup>.

É relevante notar, outrossim, que o PAM, por meio de iniciativas como o reassentamento solidário, reafirmou e destacou a importância de abordagens regionais<sup>57</sup> e da solidariedade internacional no que se refere ao desenvolvimento da proteção a refugiados e outros migrantes forçados na América Latina<sup>58</sup>.

Apesar das inovações e dos avanços trazidos pelo reassentamento solidário, desafios mostram-se presentes para a consolidação do programa. Ao se realizar qualquer análise sobre os resultados obtidos até aqui, é necessário considerar que o programa é relativamente novo e de escala pequena<sup>59</sup>, sendo uma iniciativa ainda em construção<sup>60</sup>.

Em relação a tais desafios, é importante mencionar a questão dos recursos e financiamentos<sup>61</sup>, intimamente ligados à sustentabilidade do programa<sup>62</sup>. Nota-se uma necessidade de se diversificar os recursos a fim de se incluir fundos públicos e privados, sendo que, em curto e médio prazo, essa questão precisa-

55 Tradução livre: "O componente Reassentamento Solidário do Plano de Ação do México é um bom exemplo de uma nova visão de reassentamento. Em primeiro lugar, contribui para aumentar o número de países de reassentamento para fortalecer o sistema global de reassentamento, e fornecer uma mais ampla gama de opções de reassentamento. Ademais, para muitos refugiados, o reassentamento em um país dentro de sua região de origem, onde o idioma é familiar, pode ser uma opção preferida ao reassentamento em outra região". AHLVIN, Rubin. A Flexible Resettlement Regime and Regional Protection Solutions. *Refview* nº 3, 2006. p. 25. Disponível em: <<http://unhcr.org/45b9d4b62.pdf>>. Acesso em 03 de dezembro de 2015.

56 UNHCR. Mexico Plan of Action: The Impact of Regional Solidarity. *Op. cit.*, p. 59.

57 Sobre esse tema cf. JUBILUT, Liliana Lyra; RAMOS, Érika Pires. Regionalism: a strategy for dealing with crisis migration. *Forced Migration Review*, 45, p. 66-67, February 2014. Disponível em: <<http://www.fmreview.org/crisis/jubilit-ramos>>. Acesso em 20 de outubro de 2014.

58 UNHCR. Mexico Plan of Action: The Impact of Regional Solidarity. *Op. cit.*, p. 69.

59 WHITE, Ana Guglielmelli. *Op. cit.*, p. 18.

60 JUBILUT, Liliana Lyra; CARNEIRO, Wellington P. *Op. cit.*, p. 64.

61 Para mais informações a respeito dos países, entidades e doadores privados que financiaram o programa nos primeiros anos de sua implementação, cf. UNHCR. Mexico Plan of Action: The Impact of Regional Solidarity. *Op. cit.*, Annex 3, p. 73.

62 UNHCR. Mexico Plan of Action: The Impact of Regional Solidarity. *Op. cit.*, p. 69.



rá da convergência de diversas fontes, incluindo ACNUR, países de reassentamento solidário e comunidade internacional<sup>63</sup>.

Vale destacar, ainda, os desafios de integração enfrentados pelos refugiados reassentados. As dificuldades de se estabelecer a autossuficiência, muito em virtude dos altos custos de vida nos países de reassentamento, baixos salários e do acesso limitado a trabalhos formais, estão entre os principais obstáculos à integração. É importante mencionar, outrossim, a falta de acesso à moradia como óbice à autossuficiência, não apenas em relação a custos, mas também no que se refere à dificuldade de se preencher os requisitos de locação de imóveis<sup>64</sup>.

Responder a esses desafios deve ser a principal prioridade dos atores envolvidos na efetivação do programa<sup>65</sup>. A fim de que se garanta um futuro ao programa de reassentamento solidário e sua eventual expansão a outras regiões, os agentes comprometidos com esse processo deverão não apenas trabalhar criativamente para solucionar os principais desafios, mas também a comunidade internacional deverá continuar a oferecer suporte<sup>66</sup>, financeiro e técnico.

### 3. REASSENTAMENTO SOLIDÁRIO E SUA IMPLEMENTAÇÃO NO BRASIL

Como mencionado, tendo em vista ser o país autor da proposta e considerando sua prévia experiência com programas de reassentamento<sup>67</sup>, o Brasil foi um dos primeiros Estados da região latino-americana a traduzir em prática a iniciativa do reassentamento solidário<sup>68</sup>.

Baseando-se em circunstâncias que tradicionalmente motivam casos de reassentamento, tais como proteção física e legal, necessidades de saúde, mulheres em situação de risco, reunião familiar, menores desacompanhados, refugiados idosos e refugiados sem perspectiva de integração, o Brasil adotou como critérios mais adequados para iniciar programas de reassentamento em países em desenvolvimento (i) proteção física e legal, (ii) mulheres em situação de risco e (iii) reunião familiar<sup>69</sup>.

É importante enaltecer a política brasileira de priorizar casos de mulheres em situação de risco. As mulheres não apenas enfrentam as causas de origem

63 WHITE, Ana Guglielmelli. *Op. cit.*, p. 19.

64 *Ibid*, p. 20 e 21.

65 *Ibid*, p. 21.

66 *Ibid*, p. 23.

67 UNHCR. Mexico Plan of Action: The Impact of Regional Solidarity. *Op. cit.*, p. 58.

68 Vide p. 7.

69 JUBILUT, Liliana Lyra; CARNEIRO, Wellington P. *Op. cit.*, p. 79.

de seus deslocamentos forçados, mas também são frequentemente obrigadas a confrontar outros desafios, como a necessidade de prover alimentos para si e suas crianças e novas formas de violência nos países de acolhida<sup>70</sup>. Não obstante a falta de dados precisos sobre a questão, é fato que muitas mulheres e garotas refugiadas provenientes da Colômbia são obrigadas a se prostituir para sobreviver e estão sujeitas a explorações e abusos<sup>71</sup>. Um programa para receber mulheres em risco também demonstra uma tentativa de se especializar a iniciativa do reassentamento, possibilitando a determinação de prioridades claras com estruturas adequadas para o recebimento de um grupo específico<sup>72</sup>.

É relevante frisar outra característica positiva da implementação do reassentamento solidário no Brasil. O país aprovou um procedimento de emergência para atender a casos de urgência em situações de alto risco que permite a decisão de um pedido em até 72 horas<sup>73</sup>. Esse procedimento, conhecido como *fast-track*, foi importante para atender principalmente a casos de refugiados vivendo em países próximos à Colômbia – como Equador e Costa Rica – que enfrentam o alcance internacional do conflito colombiano e, assim, continuam sofrendo perseguições mesmo no estrangeiro<sup>74</sup>.

Estima-se que, durante os primeiros anos de implementação do reassentamento solidário no Brasil, cerca de 60 refugiados que viviam no Equador, Costa Rica e Panamá foram reassentados no país por meio desse procedimento de emergência<sup>75</sup>. Até o começo do ano de 2011, cerca de 124 refugiados foram beneficiados por essa iniciativa, que se apresenta, portanto, como uma real alternativa de resposta aos urgentes casos de alto risco<sup>76</sup>.

O Brasil ainda expandiu seu programa de reassentamento solidário a refugiados provenientes de outras regiões. Por intermédio desse programa, em 2007, o país recebeu 108 refugiados palestinos que viviam no campo de refugiados de Ruweished, na Jordânia<sup>77</sup>, promovendo o simbólico fechamento desse campo<sup>78</sup>. Depois de três anos vivendo em território brasileiro, os refugiados

70 UNHCR. Mexico Plan of Action: The Impact of Regional Solidarity. *Op. cit.*, p. 64.

71 *Ibid.*

72 JUBILUT, Liliansa Lyra; CARNEIRO, Wellington P. *Op. cit.*, p. 79.

73 UNHCR. Mexico Plan of Action: The Impact of Regional Solidarity. *Op. cit.*, p. 64.

74 JUBILUT, Liliansa Lyra; CARNEIRO, Wellington P. *Op. cit.*, p. 79.

75 UNHCR. Mexico Plan of Action: The Impact of Regional Solidarity. *Op. cit.*, p. 64.

76 JUBILUT, Liliansa Lyra; CARNEIRO, Wellington P. *Op. cit.*, p. 82.

77 Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/reassentamento-no-brasil/>>. Acesso em 05 de dezembro de 2015.

78 SAMPAIO, Cyntia. Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário: evolução e reflexões para seu fortalecimento. *Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*, v. 5, nº 5. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2010. p. 30 e 31.

palestinos reassentados se encontravam em diferentes estágios de integração. Enquanto muitos iniciaram seus próprios empreendimentos ou encontraram empregos no setor informal, outros ainda estavam desempregados, sendo que um pequeno grupo continuava recebendo assistência financeira promovida pelo ACNUR por meio de recursos oferecidos pela comunidade internacional<sup>79</sup>.

Como destacado, a dificuldade de integração enfrentada pelos reassentados, com o consequente desafio de se alcançar a autossuficiência, é uma das questões mais preocupantes em relação aos processos de reassentamento em países em desenvolvimento. E o próprio ACNUR reconhece esse desafio<sup>80</sup>.

Atualmente, projeta-se que o Brasil possui mais de 205 milhões de habitantes<sup>81</sup>, sendo que, em agosto de 2015, o país contava com cerca de 8.400 refugiados reconhecidos<sup>82</sup>. Assim, a falta de conhecimento em relação aos desafios enfrentados pelos refugiados, com a consequente falta de estruturas públicas adequadas, traduz-se em obstáculos no que se refere ao acesso a serviços públicos<sup>83</sup>. Todavia, contando com o relevante apoio da sociedade civil, uma grande rede de solidariedade forma-se gradualmente, auxiliando no estabelecimento de melhores condições para o crescimento do reassentamento solidário no país<sup>84</sup>.

Como uma iniciativa ainda em construção, é possível concluir que o programa de reassentamento solidário no Brasil possui características positivas, pois se apresenta como (i) uma alternativa para refugiados com necessidades de reassentamento, (ii) possui uma base fundada em princípios humanitários e de solidariedade, sendo (iii) uma inspiração para abordagens regionais como resposta a crises de refugiados e (iv) colocando em prática o mencionado espírito de Cartagena<sup>85</sup>.

## CONCLUSÃO

Face ao exposto, conclui-se que o reassentamento solidário, iniciativa proposta pelo governo brasileiro por ocasião das comemorações do 20º aniversário da Declaração de Cartagena de 1984, foi concebido sob uma perspectiva

79 Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/reassentamento-no-brasil/>>. Acesso em 05 de dezembro de 2015.

80 Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/reassentamento-no-brasil/>>. Acesso em 05 de dezembro de 2015.

81 Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>. Acesso em 07 de dezembro de 2015.

82 Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/ministerio-da-justica-anuncia-fortalecimento-do-conare-e-lanca-campanha-de-sensibilizacao/>>. Acesso em 07 de dezembro de 2015.

83 JUBILUT, Liliana Lyra; CARNEIRO, Wellington P. *Op. cit.*, p. 82.

84 *Ibid*, p. 83.

85 JUBILUT, Liliana Lyra; CARNEIRO, Wellington P. *Op. cit.*, p. 84.

de solidariedade regional, almejando não apenas oferecer opção aos refugiados colombianos com necessidade de reassentamento, mas também buscando auxiliar países vizinhos da Colômbia, como Equador e Costa Rica, com dificuldades por receber um alto número de refugiados.

Tendo como pano de fundo a crise de refugiados na Colômbia e o espírito de Cartagena, a iniciativa foi traduzida em prática por Brasil, Chile, Argentina, Uruguai e Paraguai. Como um programa ainda em construção e de pequena escala, o reassentamento solidário possui características positivas e alguns desafios a serem enfrentados. Por um lado, apresenta-se como uma alternativa para refugiados com necessidades de reassentamento, possuindo uma base fundada em princípios humanitários e de solidariedade e sendo uma inspiração para abordagens regionais como resposta a crises de refugiados. Por outro lado, dificuldades de financiamento e os desafios de integração presentes em países em desenvolvimento são questões que preocupam e precisam ser confrontadas.

Não se pode deixar de enaltecer, contudo, um programa que estimula os princípios da solidariedade internacional e *responsibility sharing* no que se refere à proteção dos refugiados, especialmente tendo em vista a complexidade do atual cenário internacional no tocante aos deslocamentos forçados, evidenciada pelo número recorde de deslocados desde a Segunda Guerra Mundial<sup>86</sup>, pelo fechamento das fronteiras em vários Estados – principalmente após os atentados de 11 de setembro de 2001<sup>87</sup> – e pela crise de cooperação internacional<sup>88</sup>.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AHLVIN, Rubin. A Flexible Resettlement Regime and Regional Protection Solutions. *Refview* nº 3, 2006. p. 25.
- DEMANT, Eva. 30 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Avances y desafíos de la protección de refugiados en Latinoamérica. *Agenda Internacional*, a. XX, nº 31, 2013. p. 131-140.
- GOODALL, Christine. *Sanctuary and solidarity: urban community responses to refugees and asylum seekers on three continents*. UNHCR Research Paper nº. 221, 2011.
- GOODWIN-GILL, Guy S.; MCADAM, Jane. *The Refugee in International Law*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- HARLEY, Tristan. Regional Cooperation and Refugee Protection in Latin America: A 'South-South' Approach. *International Journal of Refugee Law*, 2014, v. 26, nº. 1. p. 22-47.

86 Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estatisticas/>>. Acesso em 07 de dezembro de 2015.

87 GOODWIN-GILL, Guy S.; MCADAM, Jane. *The Refugee in International Law*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 500.

88 BETTS, Alexander. *Setting the Scene: A Global Displacement Crisis?*. Aula proferida no dia 06 de julho de 2015 no Refugee Studies Centre da Universidade de Oxford como parte da International Summer School in Forced Migration.

- HATHAWAY, James. *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- JUBILUT, Liliana Lyra. Fora and Programmes for Refugees in Latin America. In ABASS, Ademola; IPPOLITO, Francesca. *Regional Approaches to the Protection of Asylum Seekers*. Surrey: Ashgate Publishing, 2014. p. 245-266.
- \_\_\_\_\_. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.
- JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci de O. S. A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral. *Universitas – Relações Internacionais*, v. 6, nº 2, 2008. p. 9-38.
- JUBILUT, Liliana Lyra; CARNEIRO, Wellington P. Resettlement in Solidarity: a new regional approach towards a more humane durable solution. *Refugee Survey Quarterly*, v. 30, nº 3, 2011. p. 63-86.
- JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Os Desafios de Proteção aos Refugiados e Migrantes Forçados no Marco de Cartagena + 30. *REMHU- Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v. 22, nº 43, jul/dez 2014. p. 11-33.
- JUBILUT, Liliana Lyra; RAMOS, Érika Pires. Regionalism: a strategy for dealing with crisis migration. *Forced Migration Review*, 45, February 2014. p. 66-67.
- MCADAM, Jane. *Complementary Protection in International Refugee Law*. Oxford; New York: Oxford University Press, 2007.
- MURILLO GONZALES, Juan Carlos. El derecho de asilo y la protección de refugiados en el continente americano. In ACNUR. *La protección internacional de refugiados en las Américas*. Quito: ACNUR, 2011. p. 51-74.
- SAMPAIO, Cyntia. Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário: evolução e reflexões para seu fortalecimento. *Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*, v. 5, nº 5. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2010. p. 19-39.
- SPINDLER, William. The Mexico Plan of Action: protecting refugees through international solidarity. *Forced Migration Review*, 24, November 2005. p. 64-65.
- UNHCR, *International Protection Considerations Regarding Colombian Asylum-Seekers and Refugees*, 2005.
- UNHCR. *Mexico Plan of Action: The Impact of Regional Solidarity*. San Jose, Costa Rica: Editorama, 2007.
- UNHCR. *UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2016*.
- UNHCR. *UNHCR Global Trends 2014*.
- WHITE, Ana Guglielmelli. *A pillar of protection: solidarity resettlement for refugees in Latin America*. UNHCR Research Paper nº 239, 2012.

# REASSENTAMENTO NO BRASIL NA PERSPECTIVA DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

*Karin Kaid Wapechowski*

## INTRODUÇÃO

Completados dez anos do Programa de Reassentamento Solidário no Brasil, temos como ver e perceber os avanços realizados a partir do primeiro acordo tripartite firmado entre Governo Brasileiro, a Agência da ONU para os Refugiados, ACNUR e organizações da sociedade civil. Com um desenho, expectativas e recursos de um projeto destinado a países tradicionais no reassentamento, o Brasil recebe a proposta de acolhimento de aproximadamente vinte e seis pessoas, entre indivíduos e famílias de nacionalidade afegã, residentes há muitos anos num campo de refugiados localizado na Índia. Foi então que, no ano de 2002, o Estado do Rio Grande do Sul, especialmente a capital Porto Alegre, se prepara para receber os primeiros núcleos familiares pelo Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário. Em meio aos tumultos dos atentados de 11 de setembro de 2001, a Missão Brasileira e os oficiais do ACNUR, que se deslocavam para realizar as entrevistas, tiveram que, às pressas, retornar aos seus países de origem por questão de segurança, ocasionando o cancelamento das entrevistas dos casos candidatos à vinda ao Brasil. Seguindo os princípios da solidariedade e considerando as expectativas já criadas nas instituições e, principalmente nos refugiados, o Governo Brasileiro dá continuidade ao processo e confirma a recepção das famílias, aceitando via dossiê suas histórias, suas condições e seus sonhos.

Cerca de um ano e meio depois, iniciou-se o processo de paz no Afeganistão, ou pelo menos de melhoria das condições de segurança, e grande parte das famílias resolveu retornar, se valendo do procedimento de repatriação voluntária, na época, oferecido e financiado pelo ACNUR. Nesse período, não havia escritório de representação do ACNUR no Brasil, e o subprojeto de reassentamento de afegãos reportava-se ao Escritório na Argentina.

Durante o tempo de acompanhamento e assistência prestados às famílias afegãs, muitos desafios e dificuldades apontaram que era preciso mais que um grande sentimento de solidariedade e de defesa dos direitos humanos, era

preciso desenvolver ações, políticas e uma tecnologia social específica a fim de dar conta de um fenômeno migratório novo na sociedade brasileira, o reassentamento de refugiados.

Embora para um reduzido número de beneficiários, o reassentamento, por suas dimensões políticas e sociais, requer um esforço conjugado de vários atores tanto governamentais, privados e terceiro setor, que devem compartilhar as responsabilidades da integração dos refugiados nas perspectivas da proteção e legal e física.

## **1. O TRABALHO DAS AGÊNCIAS IMPLEMENTADORAS – AS DIFERENTES ESTRATÉGIAS DAS COMUNIDADES DE ACOLHIDA**

Após o reassentamento dos afegãos, chega ao Brasil, em dezembro de 2003, no Estado do Rio Grande do Sul, o primeiro grupo de refugiados colombianos, vindos do Equador e Costa Rica. Desta vez, foi possível o Governo Brasileiro realizar a Missão de entrevista nos países de primeiro asilo, possibilitando conhecer os candidatos, bem como, dar-lhes uma ideia das condições do Programa e do país. A chegada dos colombianos e a reinstalação do Escritório de Representação do ACNUR em Brasília, em março de 2003, marca o início de uma etapa de redesenho e abertura do Programa, aproveitando o aprendizado adquirido no trabalho com os afegãos.

Em outubro de 2004, ocorre em São Paulo, promovido pelo escritório do ACNUR, o primeiro evento de formação e treinamento de uma rede de proteção aos refugiados no Brasil, contendo participantes de cerca de quinze instituições, entre sociedade civil, universidades, voluntários e simpatizantes da causa, dos quais muitos já realizavam o trabalho de assistência ao solicitante de refúgio, principalmente nos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo.

Com a estrutura de gestão do Programa Tripartite completa e a identificação de parceiros e apoiadores em nível nacional, iniciou-se a construção de um Programa de Reassentamento com dimensões e características brasileiras, alinhado a um contexto regional muito mais real que o anteriormente implementado.

A escolha e a disponibilidade das Agências Implementadoras, aliadas às capacidades regionais, definem as características e o desenho do projeto de trabalho das instituições, constituindo quase uma marca, refletindo diretamente nas ações. Ou seja, dependendo da vocação regional, o desenvolvimento das ações de integração será diferenciado, o que possibilitará ao Programa a construção de um perfil aproximado dos refugiados para o reassentamento no Brasil.

Com todo o cuidado de não gerar critérios de exclusão, mas sim de aproveitar as virtudes e potencialidades identificadas pelos parceiros do Programa nas respectivas localidades.

A característica do conflito colombiano, ou seja, uma perseguição mais individualizada, fez com que o acolhimento fosse planejado não em grupos, mas de uma forma dispersa e distante entre si, em que as famílias não tivessem contato, pelo menos num primeiro momento. Dessa opção pela dispersão territorial, surgem demandas e também vantagens que não estavam previstas no projeto. Ao mesmo tempo em que as famílias são reassentadas em cidades distantes da Agência Implementadora, esse formato pode ser explorado positivamente. Um mundo de possibilidades se abre nas pequenas e médias cidades prospectadas para o acolhimento. Serviços públicos de saúde, educação, assistência social e habitação, têm menos concorrência e muitas vezes mais qualidade e agilidade no atendimento. Surge também a figura de apoiadores locais, aos quais denominamos de Agentes de Integração Local. São pessoas, famílias ou instituições que dominam as informações e acessos nas comunidades e que se agregam ao Projeto na forma de voluntariado para colaborar na inserção dos refugiados nas respectivas sociedades.

O atendimento e assistência às famílias são efetuados na forma de visitas domiciliares pelas Equipes do Projeto, ou, caso a instituição tenha uma estrutura apropriada, realizados na própria sede. O fato é que o destaque para o formato, seja qual fosse o adotado ou desenvolvido pelas Agências, é para a base humanitária e filosófica que vem impressa no coração do Programa, que é o compartilhamento de responsabilidades, a formação de redes de apoio sensíveis e dispostas em ajudar e a garantia de acesso aos direitos humanos fundamentais dos refugiados.

Para tanto, cada Agência busca, dentro das suas localidades de incidência, realizar os princípios norteadores do Programa para, na melhor forma, atender às demandas dos beneficiários.

## **2. O DESENVOLVIMENTO DE UMA TECNOLOGIA SOCIAL ESPECÍFICA**

Um novo desafio se coloca para as Agências Implementadoras: conseguir conciliar um trabalho originalmente assistencialista, nascido nos Campos de Refugiados ao redor do mundo durante décadas, para uma metodologia que, obrigatoriamente, terá que ser inclusiva e emancipatória. Ou seja, num país em desenvolvimento e emergente como o Brasil, um desenho de projeto baseado



em ações puramente de assistência, não se sustenta, podendo conduzir ao fracasso o Programa e as instituições envolvidas.

Outro fator a ser considerado, é a substancial diferença do programa implementado em países já tradicionais no acolhimento de refugiados, cerca de vinte a trinta anos de história, com a dos países que recém estão começando nesta categoria de proteção. Ao Brasil, juntam-se a Argentina, Chile e, mais tarde, Uruguai e Paraguai.

A nossa realidade regional é distinta e, para a informação não há fronteiras. Refugiados que já passaram pela seleção em programas de outros países, trazem consigo uma gama de expectativas, na maior parte das vezes irreal para os padrões dos países emergentes.

Considerando esse cenário de informações e anseios conflitantes, o sistema tripartite tratou de criar mecanismos e instrumentos de esclarecimentos para serem apresentados aos candidatos ao programa, antes e durante a entrevista com a Missão brasileira no primeiro país de asilo. O objetivo é – através de um vídeo instrucional, uma coletânea de dados políticos, geográficos e sociais, bem como documento de adesão por vontade própria ao programa – ajustar os desejos e necessidades de cada um, às alternativas que o programa oferece para a integração.

Superada a fase inicial de aproximação, o caso sendo aceito pelas autoridades brasileiras, começa a prospecção de localidades e a definição das agências que realizarão a acolhida e todo o procedimento de inserção dos indivíduos e famílias nas novas sociedades.

Com o aumento de guerras, conflitos e desastres ambientais ao redor do mundo, as doações para os programas humanitários escasseiam à medida em que as prioridades e necessidades tomam novas proporções e características. O programa de reassentamento no Brasil sofre reduções de orçamento, também devido às mudanças cambiais e, mais atualmente, por ser considerado um país economicamente viável a caminho da estabilidade social e política.

Essas são algumas razões pelas quais as organizações da sociedade civil, diretamente envolvidas na implementação, se veem motivadas a buscar alternativas para a sustentabilidade financeira, por meio da submissão de projetos para outras fontes, ou então, provocar o aumento da participação das instâncias de governo junto ao programa.

Considerando as dimensões territoriais e realidades regionais distintas do Brasil, as organizações possuem também condições diversas e limites de

incidência junto aos seus governos locais. Sem contar que – principalmente os serviços de saúde e assistência social, que têm a gestão municipalizada – a capacidade de expansão do programa de reassentamento dependerá da qualidade e eficiência da prestação desses serviços no momento de definir as cidades. Para tanto, uma pesquisa prévia é necessária junto aos órgãos oficiais de pesquisa, como o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), ou outras entidades estaduais, onde constem dados, como índice de desenvolvimento humano (IDH), empregabilidade, tipificação da população regional, número de estabelecimentos de saúde, escolas e centros de assistência social, entre outros.

Por isso que se insiste em dizer que as condições da região é que definem o desenho do projeto de reassentamento. O que é fácil de conseguir no Estado de São Paulo não serve como indicador para o Estado do Rio Grande do Sul. Embora se reconheça que podem existir e se exigir alguns eixos e parâmetros comuns, há de se considerar que as identidades das organizações e a diversidade regional são fatores imprescindíveis de qualificação que fazem com que o programa no Brasil seja reconhecido como diferente e inovador.

Incorporada ao conceito de construção de uma nova tecnologia social, agrega-se a experiência da Agência Implementadora da ASAV (Associação Antônio Vieira) que, desde os primeiros anos de acordo com o ACNUR e Governo Brasileiro, busca comprometer e compartilhar as tarefas do reassentamento com vários outros atores da sociedade. Inspirados nos programas federais de saúde e assistência social, SUS e SUAS, respectivamente, e no marco das soluções duradouras do Plano de Ação do México – Cidades Solidárias – a Agência ASAV desenvolve parcerias estratégicas vitais para a sustentabilidade do programa, que são os municípios do Estado do Rio Grande do Sul. A proximidade com as prefeituras, mesmo através de acordos informais, tem garantido o acolhimento em cerca de quinze diferentes cidades, onde são abertas as portas dos serviços essenciais, de forma universal como para qualquer brasileiro. Essa contribuição, que está quantificada nos relatórios prestados ao ACNUR a cada final de semestre, representa um percentual significativo em relação ao orçamento advindo de doações por meio das Nações Unidas. Juntam-se à contribuição dos serviços e programas públicos, as doações de colaboradores, que oferecem aos refugiados desde roupas, equipamentos de trabalho, cursos de capacitação, postos de trabalho, assistência psicológica, assistência multiprofissional, financiamento de miniprojetos produtivos, entre outros, que finalmente fazem jus ao apelo de um programa solidário e humanitário.

## 2.1. SENSIBILIZAÇÃO – O CHAMAMENTO PARA A PARTILHA

O tema do refúgio e reassentamento é relativamente novo na sociedade brasileira. Um dos grandes serviços proporcionados pela rede de proteção, formada pela sociedade civil, é o trabalho de sensibilização realizado junto às comunidades, em todos os segmentos. Essa divulgação e a atenção chamada para o tema, não é obra do destino, como diz o ditado. É consequência surgida das operações de assistência realizadas por essas instituições nos vários pontos de chegada de solicitantes de refúgio, na grande maioria, e pelas entidades ligadas ao Programa de Reassentamento. Essa sensibilização é quase na forma de um apelo, no sentido de buscar apoio e recursos para realizar a missão de maneira comprometida e a longo prazo.

Ainda no quesito da sensibilização, importante destacar que os governos locais devem estar cientes da responsabilidade de promover um clima favorável e amigável para a acolhida desses refugiados em reassentamento. Para tanto, utilizando a experiência da Agência ASAV (Associação Antônio Vieira), através do Projeto “Diálogos de Formação para a Proteção e Integração de Refugiados nas novas comunidades”, realizam-se encontros com os gestores e agentes dos serviços públicos com a finalidade de divulgar o tema e também cooptá-los para proporcionar um atendimento humanizado, considerando o alto grau de vulnerabilidade em que esses cidadãos e cidadãs se encontram quando chegam ao Brasil. Nesse processo da sensibilização, cada pessoa, cidade, universidade, comunidade e instituição, é convidada a contribuir com os recursos que já possuem. Não é o caso de provocar a criação de ações extraordinárias, mas sim disponibilizar o que está perto e já faz parte dos serviços rotineiramente prestados. É a busca pela inclusão social dessa população, garantindo-lhe o acesso a uma cidadania plena e a uma vida mais estável que aquela a que estava submetida durante os anos de perseguição. Dessa forma, são brindadas aulas de português parcialmente subsidiadas, orientação psicossocial e profissional, cursos profissionalizantes, encontros religiosos e outros.

Considerando vários fatores importantes que ocorrem no processo de inclusão dos refugiados pelo programa de reassentamento, damos ênfase à sua inserção em postos de trabalho formal. Aproveitando a nova fase brasileira de alto índice de empregabilidade, e também porque se acredita que é pelo trabalho formal que acontece a principal forma de inclusão no sistema de proteção e seguridade social no Brasil, as Agências do Programa buscam oferecer aos beneficiários condições para que eles desenvolvam a capacidade de competir nos vários empregos disponíveis nas áreas da indústria, da construção civil e de serviços. Por meio dos contatos e redes formadas pelas Agências, o acesso

ao emprego legal é, finalmente, uma realidade para os refugiados, após tanto tempo vivendo na informalidade, à margem dos seus direitos de trabalhador. O preparo para as entrevistas, o currículo e a capacitação, são algumas das ações proporcionadas pelas Agências do Programa.

## **2.2. A SOLIDARIEDADE ALÉM-FRONTEIRAS**

A grande prova para o sistema tripartite do reassentamento deu-se logo no ano de 2007, quando foi firmado o acordo específico para o reassentamento de um grupo de cento e seis refugiados palestinos, oriundos do Campo de Rwasched no deserto da Jordânia. As duas instituições que assinaram o convênio para o reassentamento extrarregional, ASAV (Associação Antônio Vieira) e Caritas Arquidiocesana de São Paulo, construíram, em conjunto com o escritório do ACNUR em Brasília, opções de projeto de integração baseadas nas vocações e capacidades específicas de cada região. Em São Paulo, na cidade de Mogi das Cruzes, o grupo de cinquenta e quatro pessoas, foi recepcionado pela Caritas, disposto a trabalhar no formato de grupos, vivendo numa mesma cidade. Já no Rio Grande do Sul, a Agência ASAV opta por seguir com a estratégia da dispersão territorial, abrindo rede de cooperação em aproximadamente cinco cidades diferentes. Para isso, estabeleceu-se um vínculo com as lideranças políticas e religiosas da comunidade árabe-palestina, através das suas representações na FEPAL (Federação Palestina), que na época tinha sede aqui no Estado. Em cada cidade indicada pela FEPAL, havia tradutores da comunidade, um local para o culto religioso e famílias que ajudaram no acolhimento sociocultural.

Novamente é tempo de renovar o aprendizado e as nossas convicções em relação ao Programa de Reassentamento Solidário no Brasil. Os desafios, as dificuldades, fraquezas e fortalezas do sistema tripartite foram expostos, não somente para as sociedades onde foram acolhidas as famílias, como também para a comunidade internacional. Aprendemos inclusive que, no reassentamento extrarregional, é preciso considerar as variáveis, tais como a política, a cultura e os costumes dos refugiados, tanto quanto pensamos nos indicadores e ações para a integração. Nesse período que, oficialmente, seria de dois anos, mas que perdura até o momento para uma pequena população de vulneráveis, o programa e as instituições precisaram readaptar-se muitas vezes, a fim de dar conta das múltiplas manifestações e reivindicações que surgiram já nos primeiros dias da chegada das famílias. Sem dar ênfase aos detalhes e acontecimentos neste momento, mas sim reconhecer que a capacidade de flexibilização e de reparação que as instituições precisam desenvolver para realizar o trabalho

no reassentamento, se faz primordial para a sobrevivência desta categoria de proteção e, não menos importante, da própria estrutura tripartite.

### **3. OS PRINCIPAIS PILARES DO REASSENTAMENTO NO BRASIL NA ATUALIDADE**

A continuidade da união de esforços e compartilhamento de responsabilidades de todas as partes integrantes, são evidentes para a continuidade e consolidação do Programa. Paralelo às ações de sensibilização e comunicação para o grande público, o trabalho junto aos segmentos de interesse segue na perspectiva da busca e identificação de novos atores cooperativos e comprometidos com a causa da proteção aos direitos dos refugiados.

A participação das Agências em fóruns e colegiados dos segmentos de Defesa dos Direitos Humanos, da Assistência Social, do Direito Internacional (por meio das Cátedras das Universidades) e Comitês, podem proporcionar uma importante base para um caminho alternativo de sustentabilidade do projeto, tanto ideológico e filosófico, como financeiro. A ideia é que, com um trabalho de incidência junto a esses segmentos, e mais os governos locais, podemos sonhar em garantir um lugar de prioridade com a inclusão de fato e de direito, do tema da proteção aos refugiados, nas políticas de Assistência Social e de Defesa dos Direitos Humanos fundamentais.

Consequentemente, havendo este reconhecimento formal da importância do tema, será possível pensar em propostas de orçamento público de forma a atender às demandas mais emergentes, por exemplo, de albergamento e alimentação para essas populações, entendidas como mais um serviço público oferecido pelos Estados.

No que tange à garantia de acesso à proteção social, prima-se pela inclusão dos refugiados no sistema de atenção da assistência social de forma integral e continuada. Isso quer dizer que o compromisso do Estado brasileiro em garantir atendimento aos nacionais precisa estender-se aos refugiados em todos os níveis e graus de vulnerabilidade. Principalmente para aqueles que, findado o período de assistência pelo programa financiado pela Agência das Nações Unidas (ACNUR), ainda não conseguiram alcançar a autonomia financeira, por se tratar de beneficiários com alguma incapacidade para o trabalho, doença crônica, idosos.

O movimento de sensibilização causado pelas instituições que formam a rede de proteção, aliado às tendências migratórias que o Brasil vive hoje (vide o caso dos Haitianos, Bolivianos, Senegaleses, entre outros) está criando uma

situação de dimensão importante, fazendo com que a sociedade e Governos sintam-se na obrigação de voltar suas atenções para o fenômeno de forma ativa e responsável.

Não há mais como negar que a promessa de prosperidade que hoje o Brasil transmite ao cenário internacional desdobra-se numa tendência que afeta diretamente a decisão de quem, por algum motivo, precisa e ainda pode escolher para onde fugir ou migrar.

Aproveitando esta onda “de preocupação humanitária”, precisamos nos empenhar, como sociedade civil, em ocupar todos os espaços possíveis para tornarmos públicas as necessidades enfrentadas no trabalho de campo. É o momento propício de as organizações deixarem de “carregar o piano” sozinhas e partir para uma posição de protagonismo, levando adiante a atitude de provocação aos governos e a todos os ramos da sociedade. E isso será possível com a participação na produção de documentos, de leis, diagnósticos, enfim, de propostas que possuem o aval de um trabalho apropriado e sustentado por anos de experiência.

## CONCLUSÃO

Difícil dar fechamento ao que ainda está “morno”, tipo pouco cozido, talvez ainda cru. O Programa de Reassentamento Solidário no Brasil está recém-começando. Os primeiros dez anos serviram para descobrir, errar, acertar, errar de novo, identificar, diagnosticar, sensibilizar, sistematizar, legalizar, enfim, abrir caminhos de uma maneira superdinâmica, como é a vida. A vida fugindo, migrando, se transformando, construindo opções, pedindo licença para que tudo recomece como tem que ser.

Somos, na figura de pessoas, trabalhadores humanitários, instituições, governos, legisladores, simplesmente organizadores ou catalisadores daquilo que, inevitavelmente vai acontecer. Quer queiramos ou não, o ser humano desde sempre, cumprirá seu destino de sair pelo mundo para se proteger ou para melhorar de vida, usufruindo seu inerente direito humano de locomover-se.

Creemos que superamos em grande parte os desafios nesta primeira parte do futuro. Temos a obrigação moral e política de prover as melhores condições para os outros que virão. Por isso, façamos nossa parte, mergulhando de cabeça nas capacidades que nosso país tem de acolher, garantindo ao outro, o estrangeiro, os mesmos direitos que a nossa terra, com muita luta, nos proporciona. Como cidadãos e cidadãs que formam as organizações e governos, podemos usar os espaços que ocupamos para interceder e até produzir direitos para essas

populações tão afetadas pelas guerras, discriminação, conflitos, ou até mesmo quando a natureza tratou de massacrá-los e bani-los das suas próprias pátrias.

Talvez não tão perfeito como um Programa de Reassentamento Norueguês, Canadense ou Sueco, mas quem sabe perfeito para nós brasileiros, com aquele toque humano e acolhedor, que só nós sabemos dar. Tudo isso agregado de muita proteção legal, social, respeito aos direitos humanos, políticas e serviços contemplando refugiados, servindo de exemplo para outras nações. Melhor ainda, quando concluirmos, de forma tripartite, o Plano Nacional de Integração, com perspectiva de desdobrar-se em Planos Estaduais e Municipais de Integração das populações em mobilidade. Ou seja, não são tendências, são possibilidades concretas que estamos vendo acontecer em pouco tempo.

Quem sabe, ousamos desejar um Programa implementado por cinco partes? Federação, Estados e Municípios, organizações da sociedade civil e Agência da ONU para os Refugiados. Na prática é quase assim, as pontas ainda estão um pouco soltas, independentes, mas também é uma questão de tempo.

## BIBLIOGRAFIA

- Documentos da PNAS-2004 Política Nacional de Assistência Social, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Secretaria Nacional de Assistência Social, Governo Federal do Brasil: NOB – SUAS – Norma Operacional Básica da Assistência Social
- Caderno de Debates 2 – Refúgio, Migrações e Cidadania -Agosto de 2007, IMDH Instituto Migrações e Direitos Humanos
- Caderno de Debates 6 – Refúgio, Migrações e Cidadania – Dezembro de 2011, IMDH Instituto Migrações e Direitos Humanos.
- 60 ANOS DE ACNUR Perspectivas de Futuro, André de Carvalho Ramos, Gilberto Rodrigues e Guilherme Assis de Almeida (organizadores) São Paulo, 2011
- Reasentamiento de refugiados – Uma Guía Internacional para la Acojida e Integración, Publicación patrocinada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en colaboración con sus contrapartes gubernamentales y no gubernamentales y refugiados.

# DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

*Liliana Lyra Jubilut*

*Andrea Zamur*

## INTRODUÇÃO

O Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) e o Direito Internacional dos Refugiados (DIR), juntamente com o Direito Internacional Humanitário (DIH), correspondem às três vertentes tradicionais<sup>1</sup> de proteção dos direitos humanos<sup>2</sup>. Esses três eixos possuem uma complexa relação: embora busquem conferir direitos e obrigações em contextos distintos – o DIDH atuando de modo amplo na proteção dos direitos de todos os seres humanos, o DIR regendo a proteção daqueles que deixam seu país de origem ou de residência habitual em razão de fundado temor de perseguição por raça, religião, opinião política, nacionalidade, ou pertencimento a um grupo social específico<sup>3</sup>, e o DIH respondendo pela proteção de pessoas durante a ocorrência de conflitos armados, internacionais ou não internacionais –, há, entre eles, diversos elementos comuns<sup>4</sup>. Em alguns contextos, é necessário que sejam aplica-

- 
- 1 O Direito Internacional Penal pode ser entendido como uma quarta vertente do Direito Internacional de Proteção da Pessoa Humana, uma vez que pune graves violações aos direitos humanos e ao Direito Internacional Humanitário. Cf., por exemplo JUBILUT, L. L.; MONACO, G. F. *C. Direito Internacional Público*. Sinopses. São Paulo: Lex, 2010. p. 87 e ss; e JUBILUT, L. L. A proteção internacional do ser humano e as transformações no Direito Internacional. In: VEÇOSO, F. F. C. (Org.). *Direito Internacional em contexto*. São Paulo: Editora Saraiva, 2012. p. 179-209.
  - 2 CANÇADO TRINDADE, A. A. Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados: Aproximações ou Convergências. In: TRINDADE, A. A. C.; PEYTRIGNET, G.; SANTIAGO, J. R. *As Três Vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana*. San José, Brasília: Instituto Interamericano de Direitos Humanos, Comité Internacional da Cruz Vermelha, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996. p. 29-30.
  - 3 Artigo 1(A)(2) da Convenção 51, complementado pelo artigo 1(A)(2) do Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967.
  - 4 Cf., por exemplo, JUBILUT, L. L. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. p. 60: “Desse modo, tem-se que o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Refugiados apresentam o mesmo objeto – a proteção da pessoa humana na ordem internacional; o mesmo método – regras internacionais a fim de assegurar essa proteção; os mesmos sujeitos – o ser humano enquanto beneficiário e o Estado enquanto destinatário e obrigado principal das regras; os mesmos princípios e finalidades – a dignidade da pessoa humana (...), a garantia do respeito a esta e, conseqüentemente, a não discriminação, *diferindo apenas no conteúdo de suas regras, em função de seu âmbito de aplicação*”. (grifos nossos)



dos simultaneamente<sup>5</sup> com a finalidade de assegurar uma tutela mais efetiva da dignidade da pessoa humana, garantindo-se direitos gerais a todos os seres humanos e direitos específicos em situações especiais, como no caso dos refugiados.

Entende-se, assim, que, atualmente, essas três vertentes de proteção, DIDH, DIR e DIH, podem ser todas alocadas sob uma mesma categoria central chamada Direito Internacional dos Direitos Humanos *lato sensu*, ou Direito Internacional de Proteção da Pessoa Humana<sup>6</sup>.

O artigo 48 da Lei 9.474/97, diploma que implementa no Brasil a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51) sinaliza no mesmo sentido, determinando que a lei de refúgio nacional deve ser interpretada “em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948” e “com todo dispositivo pertinente de instrumento internacional de proteção de direitos humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido”<sup>7</sup>.

Diante disso, e em uma obra sobre a Lei 9.474/97, o presente capítulo buscará abordar (i) os pontos de aproximação e convergência entre o DIDH e o DIR, bem como as (ii) interações que se desenvolvem entre estas duas áreas do Direito, por meio de (a) influências mútuas, (b) complementariedade e (c) interdependência, exemplificadas nos âmbitos teóricos, normativos e jurisprudencial, e (iii) possíveis contrastes entre os dois regimes. A partir deste quadro, o texto almeja, em última análise, evidenciar como o DIDH pode fortalecer a proteção aos refugiados no Brasil.

## 1. PONTOS DE APROXIMAÇÃO E CONVERGÊNCIA

Um primeiro ponto de aproximação e convergência entre o DIDH e o DIR diz respeito ao *momento de seus estabelecimentos* como regimes internacionais de proteção.

5 De fato, segundo Cançado Trindade: “A visão compartimentalizada das três grandes vertentes da proteção internacional da pessoa humana encontra-se hoje definitivamente superada; a doutrina e a prática contemporâneas admitem a aplicação simultânea ou concomitante das normas de proteção das referidas três vertentes, em benefício do ser humano, destinatário das mesmas. Passamos da compartimentalização às convergências”. Cf. CANÇADO TRINDADE, A. A. O Legado da Declaração Universal e o Futuro da Proteção dos Direitos Humanos. In: AMARAL JR., A. (Org.); PERRONE-MOISÉS, C. (Org.). *O Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos Humanos*. São Paulo: EDUSP, 1999. p. 48.

6 JUBILUT, L. L. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. *Op. cit.*, p. 59.

7 Artigo 48, Lei 9.474/97: “Os preceitos desta Lei deverão ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com todo dispositivo pertinente de instrumento internacional de proteção de direitos humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido”.

Apesar de os primeiros instrumentos internacionais sobre direitos dos refugiados terem surgido no período entre guerras<sup>8</sup>, foi apenas após a Segunda Guerra Mundial, ocasião em que o mundo se viu face a milhões de pessoas que haviam fugido de seus países em razão de perseguição, que a proteção internacional aos refugiados passou a ser efetivamente sistemática e universal<sup>9</sup>. Essa nova fase iniciou-se com o estabelecimento do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) em 1950 e, logo em seguida, com a elaboração da Convenção de 51, ampliada pelo Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados<sup>10</sup>.

O DIDH, de modo similar, desenvolveu-se com o fim da Segunda Guerra Mundial. Antes disso, direitos humanos eram vistos como matérias afeitas à jurisdição doméstica de cada país, uma vez que o Direito Internacional ocupava-se apenas da relação entre Estados<sup>11</sup>. Com o reconhecimento das inúmeras violações a direitos essenciais da pessoa humana perpetradas por Estados, ficou clara a necessidade de internacionalização dessas regras, com a finalidade de impedir a ocorrência de episódios análogos no futuro<sup>12</sup>. A criação da Organização das Nações Unidas, em 1945, propiciou a estrutura para que um instrumento internacional fosse elaborado, culminando com a adoção da Declaração Universal dos Direitos do Homem em 1948 (DUDH): matriz normativa e axiológica dos direitos humanos.

Ademais da semelhança quanto ao período de estabelecimento, a *base filosófica* dos dois campos também é comum. Ambos o DIDH e o DIR encontram fundamento na dignidade da pessoa humana<sup>13</sup>.

O *objeto* de ambas as vertentes também é o mesmo: tanto o DIDH quanto o DIR visam à proteção do indivíduo, o ser humano, que é o sujeito de direitos

8 Cf., como exemplo, a Convenção Relativa ao *Status* Internacional dos Refugiados de 1933.

9 JUBILUT, L. L. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. *Op. cit.*, p. 27.

10 Antes do Protocolo de 1967, a Convenção de 51 estabelecia uma restrição temporal e a possibilidade de uma reserva geográfica em relação à definição de “refugiado”, limitando o alcance do instituto às pessoas que tivessem sofrido perseguição como resultado dos eventos que tomaram lugar na Europa – ou em outras localidades, dependendo do tipo de declaração firmada pelo Estado parte no momento da assinatura, ratificação ou acessão –, antes de 1º de janeiro de 1951. Artigos 1(A)(2) e (B) da Convenção de 51. O Protocolo elimina a restrição temporal.

11 SHELTON, D. Introduction. In: SHELTON, D. *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*. New York: Oxford University Press, 2013. p. 1-2.

12 JUBILUT, L. L. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. *Op. cit.*, p. 55; JUBILUT, L. L. O Estabelecimento de uma Ordem Social mais Justa a partir dos Direitos Humanos – Novos paradigmas e novos sujeitos. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, ed. Especial, 2008, p. 55-68.

13 *Ibid*, p. 62-64.

nos dois sistemas<sup>14</sup>. Também se assemelham no fato de que ambos conjuntos de regras possuem como *destinatários os Estados*, com o objetivo de influenciar seu comportamento<sup>15</sup>. No caso do DIDH, as normas atuais buscam a imposição de deveres positivos e negativos aos Estados, que podem ser responsabilizados por tribunais internacionais em situação de descumprimento. No âmbito do DIR, as obrigações são sobretudo de cunho positivo, e não há um mecanismo internacional específico de apuração de responsabilidade em caso de sua violação<sup>16</sup>, apesar de a Convenção de 51 prever o recurso a CIJ como forma de saneamento de controvérsias sobre seu texto<sup>17</sup>.

O fato de as normas de DIDH e DIR dirigirem-se aos Estados, imputando a eles obrigações, representa a criação de padrões internacionais a serem respeitados na relação entre o Estado e pessoas sob sua jurisdição. No âmbito do DIDH, a prática e os tratados internacionais estabelecem um quadro mínimo de direitos que um país deve garantir a todos que estejam sob sua jurisdição, sejam eles cidadãos ou não<sup>18</sup>. No DIR, o Estado compromete-se a assegurar que, respeitando os compromissos internacionais assumidos, proverá proteção a determinados indivíduos, cidadãos de outros países ou apátridas, que se encontram em seu território, quando os Estados de que são provenientes ou onde possuem residência habitual não querem ou não são capazes de fazê-lo<sup>19</sup>. Em tal situação, o país que recebe o refugiado assume o papel de garante de uma responsabilidade compartilhada pela comunidade internacional<sup>20</sup>.

14 JUBILUT, L.L. O Estabelecimento de uma Ordem Social, *Op. Cit.*, 2008, p. 60.

15 *Ibid.*

16 Segundo o preâmbulo da Convenção de 51, o ACNUR tem a função de “zelar pela aplicação das convenções internacionais que assegurem a proteção dos refugiados”, sendo o órgão mais próximo de um fiscal do DIR. No entanto, não possui quaisquer competências jurisdicionais.

17 Artigo 38 da Convenção de 51.

18 Segundo o artigo 2º da DUDH: “Todos os seres humanos podem invocar os direitos e as liberdades proclamados na presente Declaração, sem distinção alguma, nomeadamente de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação. Além disso, não será feita nenhuma distinção fundada no estatuto político, jurídico ou internacional do país ou do território da naturalidade da pessoa, seja esse país ou território independente, sob tutela, autônomo ou sujeito a alguma limitação de soberania”.

19 Convenção de 51, artigo 1(A)(2).

20 Convenção de 51, parágrafos preambulares 2, 4 e 5: “Considerando que a Organização da Nações Unidas tem repetidamente manifestado a sua profunda preocupação pelos refugiados e que ela tem se esforçado por assegurar a estes o exercício mais amplo possível dos direitos humanos e das liberdades fundamentais,

(...)

Considerando que da concessão do direito de asilo podem resultar encargos indevidamente pesados para certos países e que a solução satisfatória dos problemas cujo alcance e natureza internacionais a Organização da Nações Unidas reconheceu, não pode, portanto, ser obtida sem cooperação internacional,

## 2. A INTERAÇÃO ENTRE O DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

A interação entre o DIDH e o DIR é multifacetada e dinâmica: as duas esferas influenciam-se mutuamente, são complementares uma à outra – até interdependentes<sup>21</sup> – e oferecem ferramentas alternativas para a abordagem de uma mesma questão.

### 2.1. INFLUÊNCIAS MÚTUAS ENTRE O DIDH E O DIR

Um exemplo dessa relação de interação a partir de influências mútuas encontra-se no processo evolutivo que levou à positivação de certos preceitos contidos nos dois sistemas. Verifica-se a *fertilização cruzada* em conceitos fundamentais de proteção nos dois regimes: o *non-refoulement* e o direito de asilo.

O princípio da **não devolução** (*non-refoulement*), pedra fundamental do instituto do refúgio, tem suas raízes no século XIX, quando correspondia à noção de que aqueles que escapavam de governos despóticos poderiam ser merecedores de proteção<sup>22</sup>. O princípio foi primeiro insculpido em um instrumento internacional no artigo 3º da Convenção Relativa ao *Status* Internacional dos Refugiados de 1933<sup>23</sup>, passando a ter alcance quase universal com o artigo 33(1) da Convenção de 51:

Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas<sup>24</sup>.

Posteriormente, o princípio da não devolução expandiu-se para a esfera do DIDH, tendo sido incorporado em vários tratados internacionais de direi-

Expressando o desejo de que todos os Estados, reconhecendo o caráter social e humanitário do problema dos refugiados, façam tudo o que esteja ao seu alcance para evitar que esse problema se torne causa de tensão entre os Estados (...)."

21 ANKER, D. Refugee Law, Gender, and the Human Rights Paradigm. *Harvard Human Rights Journal*, v. 15, 2002, p. 136.

22 GOODWIN-GILL, G. *The Refugee in International Law*. New York: Oxford University Press, 1998. p. 118.

23 GOODWIN-GILL, Guy. *Op. cit.*, p. 118.

24 É importante destacar que atualmente há a defesa de que o *non-refoulement* tornou-se uma norma de *jus cogens*. Cf., por exemplo, na doutrina, ALLAIN, Jean. The *jus cogens* Nature of *non-refoulement*. *International Journal of Refugee Law*, vol. 13, nº. 4, 2002; e em textos normativos a Declaração de Cartagena, 5ª conclusão, e a Declaração e Plano de Ação do México, 7º parágrafo preambular,

tos humanos, dos quais pode-se citar a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969<sup>25</sup> e a Convenção Contra a Tortura de 1984<sup>26</sup>.

No DIDH também há referências ao próprio **direito de asilo**, restando claro seu reconhecimento como direito humano – o artigo 14(1) da DUDH estabelece que “toda a pessoa sujeita à perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países”. Tal direito aparece ainda de modo mais amplo na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que estabelece o direito de buscar e receber asilo em seu artigo 22(7).

Essa fertilização também opera de modo expresso entre as **normativas**: a Convenção de 51 cita a DUDH em seu preâmbulo<sup>27</sup>, do que se depreende que a o instrumento possui um papel informador no contexto da mencionada Convenção.

Essa relação fica ainda mais clara na lei de refúgio brasileira. Primeiramente, graças à introdução de outra hipótese para o reconhecimento da condição de refugiado: trata-se do reconhecimento da grave e generalizada violação de direitos humanos como motivo legítimo para o refúgio, previsto no artigo 1, III, da Lei 9.474/97. Essa previsão foi acrescentada como resultado da Declaração de Cartagena de 1984, instrumento regional, não vinculante, que visava a fortalecer a proteção a refugiados no continente americano<sup>28</sup>. Em segundo lugar, pois, como afirmado acima, a lei brasileira expressamente invoca a função de harmonização da DUDH e de outros instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos no contexto da lei de refúgio<sup>29</sup>.

## 2.2. COMPLEMENTARIDADE E INTERDEPENDÊNCIA ENTRE O DIDH E O DIR

A complementaridade e a interdependência entre o DIDH e o DIR podem ser analisadas e exemplificadas a partir de várias abordagens. Destacam-

25 Artigo 22 – “Direito de circulação e de residência (...) 8. Em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas”.

26 Artigo 3º – “1. Nenhum Estado-parte procederá à expulsão, devolução ou extradição de uma pessoa para outro Estado, quando houver razões substanciais para crer que a mesma corre perigo de ali ser submetida a tortura”.

27 Convenção de 51, parágrafo preambular 1: “Considerando que a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada em 10 de dezembro de 1948 pela Assembléia Geral afirmaram o princípio de que os seres humanos, sem distinção, devem gozar dos direitos humanos e das liberdades fundamentais (...)”.

28 Cf.: JUBILUT, L. L.; MADUREIRA, A. L. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30. *REMHU – Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*, v. 22, nº 43, Julho/Dezembro de 2014. Disponível em: <<http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMR35brasil.pdf>>, acesso em 23 de março de 2016.

29 Art. 48, Lei 9.474/97.

se aqui as que podem auxiliar no fortalecimento da proteção aos refugiados no Brasil, quais sejam: (i) a partir de *fundamentações teóricas*, (ii) a partir da aproximação e da aplicação de diversos *textos normativos internacionais* protetivos dos seres humanos, e (iii) a partir de *decisões de tribunais internacionais* – notadamente, o caso Família Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional da Bolívia, da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH).

### 2.2.1. FUNDAMENTAÇÕES TEÓRICAS

A **abordagem holística** da interação entre DIDH e DIR parte do pressuposto de que todo refugiado é, antes, um ser humano, que deve ter seus direitos respeitados em todos os aspectos de sua vida<sup>30,31</sup>. Ao aplicar o DIR em seu território, um Estado não pode aproveitar-se da divisão entre ele e o DIDH como justificativa para não oferecer um padrão de vida digno aos refugiados que recebe<sup>32</sup>.

Conforme Flavia Piovesan, a presença constante do DIDH no âmbito da proteção dos direitos dos refugiados pode ser dividida em quatro fases: (1) anterior ao reconhecimento do *status* de refugiado, quando o indivíduo tem seus direitos humanos violados no país de qual é nacional ou residente habitualmente; (2) correspondente ao momento da fuga do país de origem em direção ao país de destino; (3) ao período em que o indivíduo passa a viver como refugiado; e (4) quando há a adoção de uma solução duradoura<sup>33</sup>.

Na primeira fase, o direito humano que se destaca é o próprio direito a buscar refúgio, desencadeado pela violação dos direitos relacionados aos cinco motivos enumerados pela Convenção de 51 como possíveis fundamentos de perseguição. Nesse momento, o indivíduo busca a concretização de direitos como liberdade de religião, liberdade de expressão, igualdade e, de modo genérico, direito à vida, à segurança, e o de não ser submetido a tratamentos degradantes ou cruéis<sup>34</sup>.

30 PIOVESAN, F.; JUBILUT, L. L. Regional Developments: Americas. In: Zimmermann, A. *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and Its 1967 Protocol*. New York: Oxford University Press, 2011. p. 208.

31 Para uma abordagem mais radical sobre o papel dos direitos humanos na proteção aos refugiados (e em sua primazia como esfera normativa nesse contexto) cf. CHETAIL, V. Are Refugee Rights Human Rights? An Unorthodox Questioning of the Relations between Refugee Law and Human Rights Law. In: RUBIO MARIN, R. (ed.), *Migrations and Human Rights, Collected Courses of the Academy of European Law*. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 19-72

32 EDWARDS, A. Human Rights, Refugees, and The Right 'To Enjoy' Asylum. *International Journal of Refugee Law*, v. 17, n° 2, 2005, p. 294.

33 PIOVESAN, F. *Temas de Direitos Humanos*. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 129.

34 *Ibid*, p. 129-130.

Durante a segunda fase, o indivíduo em questão encontra-se em situação de particular e extrema vulnerabilidade, uma vez que a fuga da perseguição e a jornada até o país onde se espera obter proteção são capazes de expô-lo a reiterados abusos de direitos. Destacam-se aqui a necessidade de preservação dos direitos à liberdade de movimento, de não ser sujeito a detenções arbitrárias ou a tratamentos cruéis ou degradantes e, novamente, dos direitos à vida e à segurança<sup>35</sup>.

Entende-se que a terceira fase engloba tanto o espaço de tempo em que o indivíduo é considerado um solicitante de refúgio quanto o período em que a condição de refugiado já foi declarada<sup>36</sup>. Nesse sentido, acrescentam-se aos direitos já citados, predominantemente civis e políticos, os direitos sociais, econômicos e culturais, como o direito a um padrão de vida digno, o direito ao trabalho e o direito à educação.

Finalmente, a quarta e última fase abrange o momento em que a vida do refugiado deve estar o mais próxima possível da normalidade, quando a totalidade dos direitos humanos ganha destaque<sup>37</sup>.

James Hathaway também elaborou uma teoria que aproxima DIDH e DIR<sup>38</sup>, qual seja a utilização de uma metodologia para verificar a existência ou não de **perseguição**<sup>39</sup> em casos concretos, no âmbito da determinação do *status* de refugiado. Para ele, os direitos expressos na DUDH e nos dois Pactos Internacionais de Direitos Humanos de 1966 – o de direitos civis e políticos e o de direitos econômicos, sociais e culturais – seriam invioláveis, com exceção das hipóteses em que a derrogação é permitida<sup>40</sup>, i.e., quando houver ameaça à existência do Estado<sup>41</sup>. Assim, estaria configurada a perseguição nas situações em que seja verificada falha sistemática e duradoura do Estado na proteção

---

35 PIOVESAN, F. *Temas de Direitos Humanos. Op. Cit.*, 2003, p. 130-131.

36 *Ibid*, p. 131-132.

37 *Ibid*, p. 133-134.

38 HATHAWAY, J. C. *The Rights of Refugees Under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 79.

39 A perseguição, um dos elementos imprescindíveis para a determinação do *status* de refugiado, não é definida em nenhum dos Diplomas internacionais relativos à matéria de refúgio. Cf.: JUBILUT, L. L. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro. Op. cit.*, p. 45.

40 Como exemplo de norma que autoriza a derrogação de direitos humanos em casos excepcionais, pode-se citar o artigo 4º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, que estabelece: “Quando situações excepcionais ameacem a existência da nação e sejam proclamadas oficialmente, os Estados Partes do presente Pacto podem adotar, na estrita medida exigida pela situação, medidas que suspendam as obrigações decorrentes do presente Pacto, desde que tais medidas não sejam incompatíveis com as demais obrigações que lhes sejam impostas pelo Direito Internacional e não acarretem discriminação alguma apenas por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião ou origem social”.

41 Hathaway, J. C. *Op. cit.*, p. 79 e ss.

desses direitos<sup>42</sup>. Mesmo no caso de direitos econômicos, sociais ou culturais, haveria perseguição quando o Estado, possuindo recursos para tal, ainda assim não logre realizar esses direitos<sup>43</sup>.

Como se nota nas hipóteses acima, há um diálogo entre DIDH e DIR, de modo que, a partir da construção de pontes entre essas duas áreas de conhecimento, estimula-se o desenvolvimento de interpretações que beneficiam a proteção aos refugiados enquanto sujeitos de direitos.

### 2.2.2. TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS

Outro relevante aspecto do relacionamento entre o DIR e o DIDH refere-se à interação entre os tratados internacionais nas duas esferas.

Primeiramente, tratados internacionais de direitos humanos são ferramentas úteis para a *elucidação de conceitos* cujo conteúdo não é determinado pelo DIR. A teoria de Hathaway, como citado na seção anterior, demonstra uma dessas aplicações no tocante à definição de perseguição, enquanto o próprio conceito de proteção pode ser mais bem entendido se houver recuso ao DIDH.

Esses tratados também podem ser invocados para dar mais *substância a pedidos de refúgio* e reafirmar a validade de argumentos que não encontram um fundamento exposto no DIR<sup>44</sup>. Como exemplo, pode-se citar a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes de 1984 que, definindo tortura em seu artigo 1º, oferece subsídios para identificar uma situação na qual o solicitante de refúgio necessita de proteção. A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher de 1979, por sua vez, contribui para uma maior aceitação de pedidos de refúgio pautados em perseguição em razão de gênero, que podem ser arguidos por meio do pertencimento a grupo social específico. Enquanto a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1965, pode auxiliar as solicitações fundadas em perseguição por raça<sup>45</sup>, a Convenção sobre os Direitos das Crianças de 1989, pode ser utilizada na

42 Hathaway, J. C. *Op. cit.*

43 *Ibid.*

44 Cf. item 3.1. abaixo para uma análise mais detalhada.

45 Em âmbito regional, e nesse sentido, pode-se mencionar: a Convenção Europeia de Direitos Humanos, a Convenção Europeia para a Prevenção da *Tortura* e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes, a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, a Convenção Americana de Direitos Humanos, a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, e a Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância. E em termos de atos unilaterais e não tratados: a Declaração Americana de Direitos Humanos e a Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão.



busca de implementação do melhor interesse das crianças refugiadas, e as Convenções sobre Apátridia (Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954; e Convenção para Redução dos Casos de Apátridia de 1961) podem colaborar na proteção dos refugiados que também são apátridas.

Por fim, tratados internacionais de direitos humanos exercem uma evidente influência na mencionada categoria regional da *grave e generalizada violação de direitos humanos* como base para o refúgio. Como não há definição conceitual dessa possibilidade de reconhecimento do *status* de refugiado, deve-se analisar o conjunto de direitos apresentado por tratados de direitos humanos, sejam de 1ª (direitos civis ou políticos), 2ª (direitos econômicos, sociais ou culturais) ou 3ª dimensão (direitos de titularidade coletiva) como fundamento para a verificação desta hipótese. Os direitos humanos, assim, não apenas integram o conceito em si, mas compõem a base para a análise da existência de uma violação grave o suficiente para atingir o patamar de reconhecimento do *status* de refugiado por meio da hipótese de *grave e generalizada violação de direitos humanos*.

### 2.2.3. DESENVOLVIMENTOS JURISPRUDENCIAIS EM TRIBUNAIS INTERNACIONAIS: O CASO PACHECO TINEO

A interação entre DIDH e DIR revela-se também na jurisprudência. Uma das áreas<sup>46</sup> em que isso merece destaque é no estabelecimento de parâmetros processuais na determinação da condição de refugiado<sup>47</sup>. O caso Família Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional da Bolívia<sup>48</sup>, da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), ilustra a profunda relação entre esses dois regimes de proteção.

No caso em questão, a Corte IDH julgou que a Bolívia devia ser responsabilizada pela devolução da Família Pacheco Tineo ao Peru em fevereiro de 2001, em violação aos direitos de buscar e receber refúgio, ao princípio de não devolução, ao devido processo legal, à proteção judicial, entre outros<sup>49</sup>. O direito de buscar e receber asilo e o dever de não devolução estão enumerados respectivamente no artigo 22(7) e 22(8) da Convenção Americana de Direitos Humanos. Os membros da família, que já tinham sido reconhecidos como re-

46 Outras áreas que podem ser mencionadas são os direitos gerais dos migrantes e o respeito ao princípio da não devolução (*non-refoulement*).

47 Cf.: CANTOR, J. Reframing Relationships: Revisiting the Procedural Standards for Refugee Status Determination in Light of Recent Human Rights Treaty Body Jurisprudence. *Refugee Survey Quarterly*, v. 34, 2015, p. 79-106.

48 Corte IDH. *Caso Família Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional da Bolívia*. Sentença, 25 de novembro de 2013. Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_272\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_272_esp.pdf)>, acesso em 23 de novembro de 2015.

49 *Ibid*, parágrafo resolutivo 2.

fugiados previamente no Chile, tiveram infringidos seus direitos quando foram expulsos da Bolívia sem a avaliação adequada de seu pedido de refúgio, o que implica, segundo a Corte IDH, em (i) a necessidade de entrevista individual, (ii) acesso a uma estrutura adequada para o processamento da solicitação, incluindo os serviços de um intérprete competente, (iii) decisão fundamentada de forma expressa, (iv) garantia de acesso à instância recursal, entre outras exigências<sup>50</sup>.

Nesta decisão, dois pontos merecem destaque no que tange à aproximação entre DIR e DIDH. O primeiro é o fato de que, mesmo não havendo órgão internacional específico para adjudicar a responsabilidade de Estados por violações relativas a obrigações impostas pelo DIR, é possível buscar essa responsabilização por meio dos tribunais internacionais de direitos humanos. A competência de tais cortes, nesses casos, encontra fundamento nos direitos previstos em documentos internacionais de direitos humanos, violados durante a aplicação do DIR<sup>51</sup>.

O segundo é a intrínseca interdependência entre o DIR e o DIDH na questão do processo/procedimento de reconhecimento da condição de refugiado, no tocante à necessidade de garantias mínimas do devido processo legal. Essas garantias podem incluir o direito a um julgador imparcial, o direito a ser ouvido, o direito a entender o processo ao qual se está sendo submetido, o direito à representação por um advogado e o direito ao acesso a uma instância

50 Corte IDH. *Caso Família Pacheco...*, *op. cit.*, parágrafo 159: “La Corte considera que, de conformidad con las garantías establecidas en los artículos 8, 22.7, 22.8 y 25 de la Convención, y tomando en cuenta las directivas y criterios de ACNUR, las personas solicitantes de asilo deben tener acceso a procedimientos para la determinación de tal condición, que permitan un correcto examen de su solicitud, de acuerdo con garantías contenidas en la Convención Americana y en otros instrumentos internacionales aplicables, que, en casos como el presente, implican las siguientes obligaciones para los Estados: a) deben garantizarse al solicitante las facilidades necesarias, incluyendo los servicios de un intérprete competente, así como, en su caso, el acceso a asesoría y representación legal, para someter su solicitud ante las autoridades. En este sentido, el solicitante debe recibir la orientación necesaria en cuanto al procedimiento que ha de seguirse, en un lenguaje y modo que pueda comprender y, en su caso, se le debe dar la oportunidad de ponerse en contacto con un representante de ACNUR; b) la solicitud debe examinarse, con objetividad, en el marco del procedimiento establecido al efecto, por una autoridad competente claramente identificada, lo cual requiere la realización de una entrevista personal; c) las decisiones que se adopten por los órganos competentes deben estar debidamente fundamentadas en forma expresa; d) con la finalidad de proteger los derechos de los solicitantes que puedan estar en riesgo, el procedimiento de asilo debe respetar en todas sus etapas la protección de los datos del solicitante y de la solicitud y el principio de confidencialidad; e) si no se reconoce al solicitante la condición de refugiado, se le debe brindar la información sobre como recurrir y concedérsele un plazo razonable para ello, según el sistema vigente, a fin de que se reconsidere formalmente la decisión adoptada; y f) el recurso de revisión o apelación debe tener efectos suspensivos y debe permitirse al solicitante que permanezca en el país hasta que la autoridad competente adopte la decisión del caso, e inclusive mientras esté pendiente el medio de impugnación, a menos que se demuestre que la solicitud es manifiestamente infundada”.

51 Artigos 62 e 63 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

recursal<sup>52</sup>. O direito ao devido processo legal não está presente na Convenção de 51 ou no Protocolo de 1967, mas é extraído de uma leitura conjunta com os instrumentos internacionais de direitos humanos<sup>53</sup> e é indispensável para a adequada proteção aos refugiados.

### 2.3. CONTRASTES ENTRE DIDH E DIR

Apesar desta clara aproximação entre os dois regimes de proteção como elucidado pelos exemplos acima, também é relevante notar os contrastes entre eles, a fim de verificar se estes são passíveis de solução, na busca de proteção plena aos refugiados.

Deborah Anker sugere uma relação de tensão entre o DIDH e o DIR. Segundo ela, enquanto o primeiro tem como primordiais as funções de monitoramento e contenção de abusos, o segundo possui uma natureza remedial, “*to provide surrogate state protection to some of those who are able to cross borders*”<sup>54</sup>. Anker cita como exemplo a mutilação genital feminina<sup>55</sup>, para apresentar como cada área do Direito aborda a questão.

Embora a mutilação genital feminina seja em geral vista como uma violação, causando desnecessário sofrimento físico e psíquico nas mulheres a ela submetidas, ainda existe alguma resistência para declará-la genericamente como uma grave afronta aos direitos humanos<sup>56</sup>. Na base desse conflito, estão alegações de relativismo cultural – a ideia de que certas práticas regionais culturais podem ser tidas como aceitáveis em seus contextos específicos, ou, em outras

52 MÉNDEZ, J. E; OLEA, H.; FELDMANN, A. International Standards of Due Process for Migrant Workers, Asylum Seekers and Refugees. In: BAYEFKY, A. F. (Ed.) *Refugees and Human Rights, Internally Displaced Persons and Migrant Workers*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006. p. 469-472.

53 Como exemplo desses documentos, cf. o *Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado* e *Metodologias e Técnicas para Entrevistar Solicitantes de Refúgio*, ambos elaborados pelo ACNUR. Disponíveis em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual\\_de\\_procedimentos\\_e\\_critérios\\_para\\_a\\_determinacao\\_da\\_condicao\\_de\\_refugiado.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_critérios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.pdf?view=1)>, e <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Modulo\\_capacitacao\\_Metodologia\\_e\\_tecnicas\\_para\\_entrevistar\\_solicitantes\\_de\\_refugio.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Modulo_capacitacao_Metodologia_e_tecnicas_para_entrevistar_solicitantes_de_refugio.pdf?view=1)>.

54 “(...) prover proteção estatal de maneira substitutiva para alguns dos que são capazes de cruzar as fronteiras” (tradução livre). ANKER, D. *Op. cit.*, p. 135.

55 Esse tipo de ritual, cuja prática é documentada especialmente em países muçulmanos e no nordeste africano (Cf. *Ibid*), “inclui todas as intervenções que envolvam a remoção parcial ou total dos órgãos genitais femininos externos ou que provoquem lesões nos órgãos genitais femininos, por razões não médicas” (OMS. *Eliminação da Mutilação Genital Feminina – Declaração conjunta OHCHR, ONUSIDA, PNUD, UNECA, UNESCO, UNFPA, ACNUR, UNICEF, UNIFEM, OMS*. Genebra: Publicações da OMS, 2008, p. 6. Disponível em: <[http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/43839/3/9789241596442\\_por.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/43839/3/9789241596442_por.pdf)>, acesso em 23 de novembro de 2015.

56 ANKER, D. *Op. cit.*, p. 144.

palavras, um conflito entre a universalidade dos direitos humanos e o respeito por culturas com valores diversos dos da civilização ocidental<sup>57</sup>.

Na esfera do DIDH, portanto, não obstante os esforços realizados visando à erradicação da mutilação genital feminina, seu efeito não é completo, nem mesmo imediato. Na esfera do DIR, por outro lado, têm sido cada vez mais aceitas por Estados alegações de fundado temor de perseguição em razão dessa prática<sup>58</sup>. As implicações desse fato são que o DIR torna-se mais propício para o exercício da autonomia individual. Nas palavras de Deborah Anker:

*Whatever cultural consensus exists, refugee law protects an individual who wishes to dissociate herself from that consensus, asserting that her choice is in line with international standards.*<sup>59</sup>

Contudo, apesar da alegação de uma tensão entre os dois campos de proteção, tal exemplo deixa claro que a máxima proteção se dá a partir da ação conjunta das duas esferas: o DIDH trabalhando pela sensibilização da sociedade sobre práticas que violam a dignidade humana, com punição às violações, e, o DIR, oferecendo um caminho concreto para proteger o indivíduo de tais práticas. Ou seja, ainda que existam contrastes, a conjugação dos dois regimes não apenas é plausível, como é nela que se assegurará a maior proteção possível, máxima interpretativa dos direitos humanos e objetivo tanto do DIDH quanto do DIR.

### 3. A INTERPRETAÇÃO DA LEI DE REFÚGIO BRASILEIRA SEGUNDO O DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS<sup>60</sup>

A partir do exemplo de contraste acima, também denota-se que a aproximação dos regimes de proteção do DIDH e do DIR pode depender, na prática, dos contextos específicos em que ela irá acontecer. Desta feita, e em um volume dedicado à Lei 9.474/97, é preciso verificar como se daria tal convergência de proteção no Brasil.

57 MITCHUM, P. D. Slapping the Hand of Cultural Relativism: Female Genital Mutilation, Male Dominance, and Health as a Human Rights Framework. *William & Mary Journal of Women and the Law*, v. 19, n° 3, 2013, p. 588.

58 ANKER, D. *Op. cit.*, p. 145.

59 *Ibid*, p. 145. “Independientemente do consenso cultural existente, o direito dos refugiados protege o indivíduo que deseja se dissociar de tal consenso, declarando que sua escolha está alinhada com os padrões internacionais” (tradução livre).

60 Para outra abordagem do relacionamento entre Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Refugiados no Brasil cf. JUBILUT, L. L.; ANDRADE, C. S. M.; GILBERTO, C. M.. Human rights in refugee protection in Brazil. In: CANTOR, D. J.; BURSON, B. *Human rights and the refugee definition: comparative legal practice and theory*. Leiden; Boston: Brill Nijhoff, 2016. p. 210-228.

A aproximação do DIDH e do DIR no Brasil pode ocorrer na proteção aos refugiados em dois momentos: 1) na **definição do status de refugiado**, a partir dos conceitos de perseguição e de grave e generalizada violação de direitos humanos, e na aplicação de outros tratados de direitos humanos para a qualificação como refugiados, e 2) na **asseguração da proteção geral**, com a implementação dos direitos humanos (incluindo-se direitos econômicos e sociais), da norma mais favorável (hermenêutica), da norma mais protetiva e na proibição do retrocesso.

### 3.1. A APLICAÇÃO DO DIDH NA DEFINIÇÃO DO STATUS DE REFUGIADO

O DIDH tem papel fundamental na composição conceitual de ambas as hipóteses de reconhecimento do *status* de refugiado no Brasil, seja nas fundadas na Convenção de 51 e embasadas na existência de bem-fundado temor de perseguição, seja na hipótese regional advinda da Declaração de Cartagena, de reconhecimento pautado na verificação de grave e generalizada violação de direitos humanos.

#### 3.1.1. TRATADOS DE DIREITOS HUMANOS E O CONCEITO DE PERSEGUIÇÃO

Para demonstrar como a presença de princípios do DIDH afeta a interpretação da Lei 9.474/97 nas hipóteses embasadas na existência de bem-fundado temor de perseguição, tem-se o enunciado do artigo 1º:

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

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

A lei de refúgio brasileira, seguindo o exemplo da Convenção de 51, não esclarece o conteúdo do termo *perseguição*. Esse é um conceito que, como mencionado, não possui um significado universal, apesar de geralmente corresponder à ameaça, à vida ou à liberdade<sup>61</sup>, com base em um dos cinco motivos listados na lei<sup>62</sup>. No entanto, é possível afirmar que “(...) *every refugee is the consequence of a pattern of gross violation of international recognized human rights*”<sup>63</sup>. Ou seja, enquanto nem toda violação de direitos humanos alcança um grau de severidade apto a desencadear a proteção por meio do refúgio, toda a proteção conce-

61 Cf. ACNUR, *Op. cit.*, p. 14 (parágrafo 51).

62 REMPELL, S. Defining Persecution. *Utah Law Review*, 1, 2013, p. 331.

63 PIOVESAN, F.; JUBILUT, L.L. *Op. cit.*, p. 208. “(...) todo refugiado é consequência de um padrão de grave violação de direitos humanos internacionalmente reconhecidos” (tradução livre).

dida em virtude da aplicação deste instituto tem com pano de fundo um grave atentado aos direitos humanos do refugiado. Em virtude disso, o Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado do ACNUR acrescenta que “outras violações graves aos direitos humanos (...) também poderiam caracterizar perseguição”<sup>64</sup>.

Uma análise do conceito de perseguição intimamente vinculada ao DIDH apresenta-se como uma poderosa ferramenta interpretativa, como sugere Hathaway<sup>65</sup>. Na opinião de Rempell, a apreciação da perseguição sob a luz do DIDH primeiramente auxilia na tarefa de determinar se houve ou não um dano<sup>66</sup>; em segundo lugar, auxilia a identificar se o dano atingiu um patamar de gravidade suficiente para resultar em uma perseguição<sup>67</sup>.

No primeiro sentido, a análise busca descobrir se, a partir da violação de um direito humano, configurou-se a existência de um dano para o indivíduo que alega perseguição. Isso é especialmente importante para alguns tipos específicos de dano, que dependem de uma interpretação conjunta com o direito fundamental violado para a total compreensão da lesão sofrida<sup>68</sup>. Como exemplo<sup>69</sup>, tome-se uma situação hipotética em que uma mulher alegue ter sofrido perseguição por meio de violência sexual<sup>70</sup>. Para avaliar o tipo de dano causado por essa espécie de violência, é possível fiar-se ao conteúdo da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, de 1994. O artigo 2º da Convenção explicita que a violência contra a mulher abrange a “violência física, sexual e psicológica”. O artigo 5º, por sua vez, é enfático ao estabelecer que a violência contra a mulher impede o exercício livre e pleno dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais da mulher. Assim, conclui-se que a violência sexual, nos termos do caso mencionado, violando um leque de direitos humanos, resultou em uma lesão efetiva – um dano – para a vítima.

No segundo sentido, após a determinação da existência do dano, há ainda um exame duplo. Inicialmente, determina-se a possibilidade de derrogação

64 ACNUR. *Op. cit.*, p. 14 (parágrafo 51).

65 Hathaway, J. C. *Op. cit.*, p. 79. Cf. item 2.2.1.

66 Para o autor, o dano – *harm* – sofrido ou temido por um indivíduo está na raiz do que se entende por perseguição. É esse dano que causa a fuga do país de origem e o medo de retornar a ele. Cf.: REMPELL, S. *Op. cit.*, p. 292.

67 *Ibid*, p. 331.

68 *Ibid*, p. 310.

69 Os exemplos descritos neste item ilustram também o mencionado no item 2.2.2.

70 Para a análise dos seguintes casos hipotéticos, assumiremos como atendidos os outros requisitos a serem levados em conta para o reconhecimento da condição de refugiado, como a existência do fundado temor e o nexo causal entre a perseguição e um dos cinco motivos previstos na lei de refúgio brasileira, ou a existência de grave e generalizada violação de direitos humanos.

ou não do direito humano violado. Se a resposta for negativa, deduz-se que o direito em questão é tão fundamental que basta infringi-lo para que necessariamente haja gravidade o bastante para a configuração de perseguição. Se a resposta for positiva, segue-se para o próximo e último teste, qual seja a análise das consequências do dano sofrido para o indivíduo da violação naquele caso particular<sup>71</sup>.

Considere-se outra hipótese em que o indivíduo relate ter sido vítima de perseguição, tendo sofrido intensa violência física. Aplicando à situação a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 1984, após verificar-se que os fatos descritos subsumem-se à definição de tortura do artigo 1º e restando comprovado o dano, atesta-se também a existência da perseguição, uma vez que a proibição à tortura é inderrogável<sup>72</sup>. Alterando um pouco as peculiaridades do caso, imagine-se que o indivíduo referido anteriormente estivesse alegando perseguição realizada por meio de sua marginalização no mercado de trabalho, com baixos salários e poucas oportunidades de crescimento profissional. Nesse caso, apesar de o dano também poder ser comprovado, com base na violação dos direitos previstos no artigo 7º do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, não é possível asseverar, *prima facie*, a necessária existência de perseguição, pela inexistência de um direito inderrogável.

Verifica-se, assim, que o DIDH é um instrumento relevante para a própria determinação do *status* de refugiado, uma vez que auxilia no preenchimento do conceito de perseguição, que, ao seu turno, compõe a ideia de “bem-fundado temor de perseguição”, que é o “elemento chave”<sup>73</sup> da definição de refugiado. Tal prática é ainda mais relevante em um país como o Brasil, não apenas por seu compromisso internacional com a proteção aos refugiados, mas também por receber solicitações de refúgio com base em variados argumentos e de pessoas de diferentes origens, fato comprovado pelo perfil da população refugiada, proveniente de 79 Estados<sup>74</sup>. A constante e crescente utilização do DIDH na determinação do status de refugiados no Brasil auxiliará na efetiva aplicação do DIR e garantirá uma proteção mais ampla.

71 REMPELL, S. *Op. cit.*, p. 323-325.

72 Artigo 2º da Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes de 1984.

73 ACNUR. *Op. cit.*, p. 12. (parágrafo 37).

74 BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Sistema de Refúgio Brasileiro – Desafios e Perspectivas*. Disponível em: <[http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Sistema\\_de\\_Refugio\\_brasileiro\\_-\\_Refugio\\_em\\_numeros\\_-\\_05\\_05\\_2016.pdf](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Sistema_de_Refugio_brasileiro_-_Refugio_em_numeros_-_05_05_2016.pdf)>, acesso em 14 de julho de 2016.

### 3.1.2. A APLICAÇÃO DO DIDH NA DEFINIÇÃO DO CONCEITO DE GRAVE E GENERALIZADA VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

A utilização do DIDH na determinação do conceito de grave e generalizada violação de direitos humanos é, além de intuitiva, imprescindível, uma vez que a expressão não é definida na lei nacional e que a própria lei impõe que a aplicação de seus dispositivos deverá ser realizada em harmonia com o DIDH<sup>75</sup>.

Uma primeira fonte para a elucidação de sentido da expressão é a própria Declaração de Cartagena, na qual o conceito de grave e generalizada violação de direitos humanos como meio de reconhecimento do *status* de refugiado originou-se<sup>76</sup>.

O panorama histórico no nascimento da Declaração revela a preocupação, naquele momento, com os grandes deslocamentos populacionais ocasionados por guerras civis na América Latina e com a ideia de que indivíduos fugindo de tais guerras, em um contexto de severas violações de direitos humanos, deveriam também ser protegidos pelo instituto do refúgio<sup>77</sup>. Nesse sentido, há uma grande aproximação com o DIDH, pois a Declaração “*aims to protect the fundamental rights of human beings from a potentially threatening situation*”<sup>78</sup>.

Com a categoria da grave e generalizada violação de direitos humanos há uma transição do foco na perseguição individual para uma análise da situação objetiva do país de origem, o que amplia a possibilidade de reconhecimento de refugiados em razão da violação de um maior leque de direitos humanos, não só os direitos civis e políticos consagrados da Convenção de 51<sup>79</sup>.

No Brasil, a construção do conceito na prática tem sido feita por meio das ações do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), que parece não co-mungar desta visão de ampliação de proteção a outros direitos humanos, uma vez que, de acordo com esse órgão, haveria dois critérios para aplicação da hipótese da grave e generalizada violação de direitos humanos<sup>80</sup>. Primeiramente, seria necessário constatar uma completa ausência do funcionamento do governo do país de onde provém o solicitante de refúgio<sup>81</sup>. E em segundo lugar,

75 Artigo 48 da Lei 9.474/97.

76 JUBILUT, L. L. Refugee Law and Protection in Brazil: a Model in South America? *Journal of Refugee Studies*, v. 19, nº 1, p. 31.

77 JUBILUT, L. L.; CARNEIRO, W. P. C. Resettlement in Solidarity: a regional new approach towards a more humane durable solution. *Refugee Survey Quarterly*, v. 30, nº 3, 2011. p. 67.

78 *Ibid.*

79 JUBILUT, L. L. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. *Op. cit.*, p. 135.

80 LEÃO, R. Z. R. *O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: Decisões comentadas do CONARE*. ACNUR, 2007. p. 45.

81 *Ibid.*



a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos precisaria ser reconhecida pela comunidade internacional, seja na totalidade ou em partes do território do país de origem<sup>82</sup>. Para o CONARE, a hipótese de grave e generalizada violação de direitos humanos abrangeria, por exemplo, situações de guerra civil, em que a violência entre forças do governo e grupos armados não estatais ameaçaria a vida, segurança e liberdade dos cidadãos<sup>83</sup>.

Como se vê, essa é uma interpretação mais restritiva do conceito de grave e generalizada violação de direitos humanos, que impossibilita, por exemplo, o reconhecimento da condição de refugiado para indivíduos que deixam seus países de origem em função de grave violação de seus direitos sociais e econômicos, os quais integram o rol de direitos humanos.

Um ponto importante a ser considerado é o fato de que, efetivamente, desde que a Lei 9.474/97 entrou em vigor, há uma subutilização da categoria de grave e generalizada violação de direitos humanos como fundamento para o reconhecimento do *status* de refugiado<sup>84</sup>. De um modo geral, ela só é invocada quando já satisfeito o requisito de perseguição com base em uma das cinco tradicionais razões da Convenção de 51<sup>85</sup>.

Essa interpretação deve ser repensada, pelo menos em função de dois motivos. O primeiro é que a própria criação da hipótese de grave e generalizada violação de direitos humanos objetivava acrescer à Convenção de 51 para alterar o foco de análise e ampliar a proteção, não devendo, portanto, se limitar aos mesmos padrões já existentes.

E, em segundo lugar, em função de que as interpretações restritivas não se coadunam com as principais formas de interpretação do Direito Internacional, quais sejam literal (uma vez que os critérios adotados pelo CONARE não estão no texto original da Declaração de Cartagena), histórica (com a base da grave e generalizada violação de direitos humanos de um contexto de busca de ampliação da proteção aos migrantes forçados na região), e teleológica (com a finalidade sendo garantir maior proteção e não a limitação a situações extremamente pontuais)<sup>86</sup>.

Assim, sendo a hipótese de grave e generalizada violação de direitos humanos um dos pontos de contato mais relevantes entre a legislação de refúgio

82 LEÃO, R. Z. R. *Op. cit.*, p. 45.

83 *Ibid.*, p. 45-47.

84 Reed-Hurtado, Michael, *The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America*. Research Paper 32, UNHCR, 2013.

85 *Ibid.*

86 As regras de interpretação aqui mencionadas em geral se aplicam a tratados, mas podem ser analogamente utilizadas para outros documentos internacionais como Declarações.

nacional e o DIDH, sua aplicação consistente e plena garantiria a primazia dos direitos humanos e seu papel informador no sistema de refúgio brasileiro. Da mesma forma, também recomenda-se que, quando de sua utilização, deve-se dar preferência para a interpretação mais ampla e favorável aos solicitantes de refúgio.

Nesse sentido, verifica-se que o DIDH também está presente na aplicação da grave e generalizada violação de direitos humanos como critério de reconhecimento do *status* de refugiado, seja na atual interpretação utilizada no Brasil, seja como meio de defender uma revisão para aperfeiçoamento de tal utilização e uma aplicação de aproximação real entre o DIDH e o DIR.

### 3.2. O DIDH NA PROTEÇÃO GERAL DOS REFUGIADOS

O DIDH também deve estar presente na proteção aos refugiados no Brasil em outras esferas que não diretamente associadas aos conceitos basilares para o reconhecimento do *status* de refugiado. Neste sentido, destacam-se pelo menos mais três hipóteses, duas de cunho interpretativo e uma de implementação de direitos.

Do ponto de vista interpretativo, verifica-se que, no DIDH, na ocorrência de uma dúvida hermenêutica, a regra prevalente é sempre a que privilegia a maior proteção ao ser humano<sup>87</sup>. Igualmente, o DIR deve prezar pela aplicação da *norma mais protetiva ao refugiado* em todas as etapas do processo de refúgio, e também pela *proibição de retrocesso*, outra máxima interpretativa dos direitos humanos<sup>88</sup>.

No mesmo sentido, destaca-se a importância do princípio *in dubio pro refugiado*, uma variação do princípio *in dubio pro reo*, também direcionado à garantia de uma maior proteção aos direitos do refugiado. Segundo o CONARE, esse princípio é aplicado em situações nas quais há uma dúvida pontual quanto a uma decisão de reconhecimento<sup>89</sup>. Nesses casos, a solução final poderá ser feita de um modo que privilegie o solicitante de refúgio<sup>90</sup>.

Na implementação de direitos, a interação do DIDH e do DIR também está presente, sobretudo no que tange os direitos econômicos e sociais dos refugiados e solicitantes de refúgio. Recente pesquisa do projeto Pensando o Direito, do Ministério da Justiça, verificou que existem, no âmbito nacional,

87 COMPARATO, F. K. *Afirmção Histórica dos Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 74.

88 Cf., por exemplo, RAMOS, A. C. *Curso de Direitos Humanos*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 96-99.

89 LEÃO, R. Z. R. *Op. cit.*, p. 30.

90 *Ibid.*

vários obstáculos de acesso a direitos e serviços<sup>91</sup>. Assim, entende-se que políticas públicas que incluam refugiados e solicitantes de refúgio ou que sejam exclusivamente voltadas para eles em função de suas peculiaridades devem existir e ser pautadas na completa realização de seus direitos humanos, a partir de uma saudável atuação do DIDH nessa esfera.

## CONCLUSÃO

O DIR e o DIDH não são áreas estanques no Direito. Pelo exposto, verifica-se que seus pontos de convergência e interação são numerosos e de extrema relevância. Uma vez que todo refugiado ou solicitante de refúgio é, primeiramente, um ser humano, eles já estão resguardado pelas proteções do DIDH.

A partir do momento que o indivíduo passa a possuir o *status* de refugiado, o DIR, considerado *lex specialis* em relação ao DIDH<sup>92</sup>, também começa a operar sobre ele. No entanto, a proteção do DIR consiste em uma estrutura mínima de direitos e garantias, e não preclui a incidência do DIDH. É, de modo contrário, apenas com a aplicação cumulativa das duas esferas, que refugiados terão acesso à uma proteção compreensiva e adequada.

Nesse sentido, o presente texto elencou vários cenários e perspectivas em que a convergência deve existir e ser aplicada na prática, a fim de que, com a aproximação real do DIR e do DIDH, como exige a Lei 9.474/97, se garanta a proteção integral dos refugiados no Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANKER, Deborah. Refugee Law, Gender, and the Human Rights Paradigm. *Harvard Human Rights Journal*, v. 15, 2002.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Sistema de Refúgio Brasileiro – Desafios e Perspectivas*, 2016.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados: Aproximações ou Convergências. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; PEYTRIGNET, Gérard; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. *As Três Vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana*. San José, Brasília: Instituto Interamericano de Direitos Humanos, Comité Internacional da Cruz Vermelha, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996.

91 JUBILUT, L. L. et al. *Migrantes, apátridas e refugiados* – subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil. Projeto Pensando o Direito – Ministério da Justiça, nº 57, 2015. p. 136. Disponível em: <[http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD\\_57\\_Liliana\\_web3.pdf](http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD_57_Liliana_web3.pdf)>.

92 RAMOS, A. C.. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 63.

- \_\_\_\_\_. O Legado da Declaração Universal e o Futuro da Proteção dos Direitos Humanos. In: AMARAL JR., A. (Org.); PERRONE-MOISÉS, Claudia (Org.). *O Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos Humanos*. São Paulo: EDUSP, 1999
- CANTOR, David James. Reframing Relationships: Revisiting the Procedural Standards for Refugee Status Determination in Light of Recent Human Rights Treaty Body Jurisprudence. *Refugee Survey Quarterly*, 2015.
- COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Fundamento dos Direitos Humanos*. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 1997.
- EDWARDS, Alice. Human Rights, Refugees, and The Right ‘To Enjoy’ Asylum. *International Journal of Refugee Law*, v. 17, nº 2, 2005.
- GOODWIN-GILL, Guy. *The Refugee in International Law*. New York: Oxford University Press, 1998.
- HATHAWAY, James C. *The Rights of Refugees Under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- JUBILUT, Liliana Lyra; ANDRADE, Camila M. Sombra; GILBERTO, Camila Marques. Human rights in refugee protection in Brazil. In: CANTOR, David James; BURSON, Bruce. *Human rights and the refugee definition: comparative legal practice and theory*. Leiden; Boston: Brill Nijhoff, 2016.
- JUBILUT, Liliana Lyra et al. *Migrantes, apátridas e refugiados*. Projeto Pensando o Direito, nº 57, 2015.
- JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30. *REMHU, Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*, v. 22, nº 43, Brasília, Julho/Dezembro de 2014.
- JUBILUT, Liliana Lyra; CARNEIRO, Wellington P. C. Resettlement in Solidarity: a regional new approach towards a more humane durable solution. *Refugee Survey Quarterly*, v. 30, nº 3, 2011.
- JUBILUT, Liliana Lyra. O Estabelecimento de uma Ordem Social mais Justa a partir dos Direitos Humanos- Novos paradigmas e novos sujeitos. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, ed. Especial, 2008, p. 55-68.
- \_\_\_\_\_. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.
- \_\_\_\_\_. Refugee Law and Protection in Brazil: a Model in South America?. *Journal of Refugee Studies*, v. 19, nº 1, 2006.
- LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: Decisões comentadas do CONARE*. ACNUR, 2007.
- MÉNDEZ, Juan E.; OLEA, Helena; FELDMANN, Andreas. International Standards of Due Process for Migrant Workers, Asylum Seekers and Refugees. In: Bayefsky, Anne F. (Ed.) *Refugees and Human Rights, Internally Displaced Persons and Migrant Workers*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006. p. 469-472.
- MITCHUM, Preston D. Slapping the Hand of Cultural Relativism: Female Genital Mutilation, Male Dominance, and Health as a Human Rights Framework. *William & Mary Journal of Women and the Law*, v. 19, nº 3, 2013.
- PIOVESAN, Flavia; JUBILUT, Liliana Lyra. Regional Developments: Americas. In: ZIMMERMANN, Andreas (ed.). *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and Its 1967 Protocol*. New York: Oxford University Press, 2011.

- PIOVESAN, Flavia. *Temas de Direitos Humanos*. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- \_\_\_\_\_. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2014.
- REED-HURTADO, Michael, *The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America*. Research Paper 32, UNHCR, 2013.
- REMPELL, Scott. Defining Persecution. *Utah Law Review*, Issue 1, 2013.
- SHELTON, Dinah. Introduction. In: SHELTON, D. *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*. New York: Oxford University Press, 2013.
- RAMOS, A. C.. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 63.



---

---

Este livro foi composto em fonte A Caslon Pro regular  
11/14 e impresso em papel pólen 80 g/m<sup>2</sup> nas oficinas da  
Gráfica Renovagraf

**REFÚGIO NO BRASIL**  
COMENTÁRIOS À LEI 9.474/97



**QUARTIER LATIN**

