

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
FACULDADE DE DIREITO

A PROTEÇÃO DOS DIREITOS DOS REFUGIADOS: UMA ANÁLISE DAS “SOLUÇÕES  
DURADOURAS” DA LEI Nº 9.474/1997 À LUZ DOS DIREITOS E GARANTIAS DOS  
TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS.

JULIA ERTHAL CARDOSO DOS SANTOS

Rio de Janeiro  
2017/Primeiro Semestre

JULIA ERTHAL CARDOSO DOS SANTOS

A PROTEÇÃO DOS DIREITOS DOS REFUGIADOS: UMA ANÁLISE DAS SOLUÇÕES  
DURADOURAS DA LEI Nº 9.474/1997 À LUZ DOS DIREITOS E GARANTIAS DOS  
TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS.

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da Professora Mestre Alexandria dos Santos Alexim.

Rio de Janeiro  
2017/Primeiro Semestre

### CIP - Catalogação na Publicação

S237p Santos, Julia Erthal Cardoso dos  
A PROTEÇÃO DOS DIREITOS DOS REFUGIADOS: UMA  
ANÁLISE DAS "SOLUÇÕES DURADOURAS" DA LEI Nº 9.474/1997  
À LUZ DOS DIREITOS E GARANTIAS DOS TRATADOS  
INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS. / Julia Erthal  
Cardoso dos Santos. -- Rio de Janeiro, 2017.  
90 f.

Orientadora: Alexandria dos Santos Alexim.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade  
de Direito, Bacharel em Direito, 2017.

1. Refugiados. 2. Soluções duradouras. 3.  
Tratados Internacionais. 4. Direitos Humanos. I.  
dos Santos Alexim, Alexandria, orient. II. Título.

CDD-341.143

JULIA ERTHAL CARDOSO DOS SANTOS

A PROTEÇÃO DOS DIREITOS DOS REFUGIADOS: UMA ANÁLISE DAS SOLUÇÕES  
DURADOURAS DA LEI Nº 9.474/1997 À LUZ DOS DIREITOS E GARANTIAS DOS  
TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS.

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da Professora Mestre Alexandria dos Santos Alexim.

Data da Aprovação: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Banca Examinadora:

---

Orientadora

---

Membro da Banca

---

Membro da Banca

Rio de Janeiro  
2017/Primeiro Semestre

Aos meus pais e às minhas irmãs por sempre  
apoiarem a realização dos meus sonhos.

## RESUMO

A proteção da pessoa humana e também dos refugiados ganhou mais importância no Brasil com a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988. Entretanto, antes mesmo o país já vinha assinando e ratificando tratados internacionais de proteção dos direitos humanos que foram recepcionados pelo nosso ordenamento jurídico com um *status* hierárquico em relação à nossa Constituição. Esses tratados de direitos humanos, a Constituição de 1988 e a Lei 9.474/1997 possuem um rol de direitos que devem ser assegurados pelo Estado Brasileiro aos refugiados que aqui residem. Esta monografia objetiva verificar de que maneira os direitos e garantias contidos nos tratados e recepcionados pelo nosso ordenamento jurídico são garantidos aos refugiados no que tange às soluções duradouras da integração local, repatriação e reassentamento. A partir de uma pesquisa jurisprudencial será abordada a posição do STF antes e após a edição da Emenda Constitucional nº45/2004 no que se refere à recepção dos tratados internacionais de direitos humanos, e, posteriormente, por meio de uma pesquisa bibliográfica será analisado os direitos contidos nos tratados e como tais direitos estão contidos nas soluções duradouras implementadas pelo governo brasileiro em parceria com o ACNUR e com organizações da sociedade civil.

**PALAVRAS-CHAVES:** Tratados Internacionais; Direitos Humanos; Lei nº 9.474/1997; refugiados; soluções duradouras.

## **ABSTRACT**

The protection of the human being and also of the refugees gained more importance in Brazil with the redemocratization and the promulgation of the 1988 Federal Constitution. However, even before, the country had been signing and ratifying international treaties for the protection of human rights that were approved by our legal system with a hierarchical status in relation to our Constitution. These human rights treaties, the 1988 Constitution and the Law 9.474 / 1997 have a list of rights that must be guaranteed by the Brazilian State to the refugees who live here. This monograph aims to verify how the rights and guarantees in these treaties and accepted by our legal system are ensured to refugees with regard to durable solutions of local integration, repatriation and resettlement. Based on a jurisprudential research, the position of the STF will be addressed before and after the edition of the Constitutional Amendment nº 45/2004 regarding the reception of international human rights treaties, and later, through a bibliographical research, it will be analyzed how the rights in the treaties are addressed in the permanent solutions implemented by the Brazilian government in partnership with UNHCR and civil society organizations.

**KEY-WORDS:** International Treaties; Human Rights; Law 9.474 / 1997; Refugees; Durable solutions.

## **LISTA DE ABREVIATURA**

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

ASAV – Associação Antônio Vieira

CADH – Convenção Americana de Direitos Humanos

CF – Constituição Federal

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CONARE – Comitê Nacional para Refugiados

CRER – Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados

CTPS – Carteira de Trabalho e Previdência Social

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

EXCOM (sigla em inglês) – Comitê Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MRE – Ministério das Relações Exteriores

ONG – Organizações não-governamental

RNE – Registro Nacional de Estrangeiros

STF – Supremo Tribunal Federal



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. O PROCEDIMENTO DE FORMAÇÃO E CELEBRAÇÃO DE TRATADOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....	14
1.1 A posição da jurisprudência brasileira acerca da hierarquia dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos até a Emenda Constitucional nº 45/2004 .....	23
1.2 A Emenda Constitucional nº 45/2004 e a inclusão do §3º ao artigo 5º da Constituição: a posição da jurisprudência do STF .....	27
2. O ARCABOUÇO JURÍDICO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E DOS REFUGIADOS.....	31
2.1 Os tratados internacionais de direitos humanos e refugiados.....	33
2.1.1 Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 (DUDH) .....	34
2.1.2 Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (CRER) e Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados (PRER).....	35
2.1.3 Convenção Americana de Direitos Humanos.....	41
2.2 O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados: resoluções do Comitê Executivo do ACNUR e os procedimentos e critérios para a concessão do status de refugiado.....	44
2.3 A legislação interna para proteção dos refugiados: Lei nº 9.474/1997 .....	48
3. A APLICAÇÃO DAS LEGISLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS E REFUGIADOS: OS DIREITOS GARANTIDOS E AS “SOLUÇÕES DURADOURAS”. .....	54
3.1 O marco do Plano de Ação Brasil para as soluções duráveis na América Latina e no Caribe .....	57
3.2 Organizações da Sociedade Civil: Cáritas Arquidiocesana e Associação Antônio Vieira .....	60
3.3. O perfil do refúgio no Brasil entre os anos de 2010 e 2015 .....	61
3.4 A integração local dos refugiados e os direitos assegurados.....	65
3.4.1 O Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de atenção aos refugiados do estado do Rio de Janeiro .....	69

3.5 O retorno dos refugiados para o seus países de origem – a solução durável da repatriação .....	70
3.6 Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário – uma parceria entre o governo brasileiro, o ACNUR e a Associação Antônio Vieira .....	73
3.6.1 Previsões das Nações Unidas para reassentamento .....	79
CONCLUSÃO.....	80
REFERÊNCIAS .....	83
ANEXO 1 - LEGISLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS E REFUGIADOS ABORDADOS .....	90
ANEXO 2 - QUADRO COMPARATIVO DOS DIREITOS ASSEGURADOS PELOS TRATADOS INTERNACIONAIS E A LEI Nº 9.474/1997 .....	91

## INTRODUÇÃO

A proteção internacional dos direitos humanos ganhou mais importância com o fim da Segunda Guerra Mundial, por meio da legalização de tais direitos com a Carta da ONU de 1948, um dos marcos do sistema normativo de Direitos Humanos. O impacto dessa Carta foi muito grande, no sentido de sua natureza de fonte jurídica para os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos<sup>1</sup>. É um instrumento jurídico que tem servido como paradigma para a conclusão de tratados de direitos humanos, tanto em âmbito, global, quanto em contextos regionais.

Contudo, a importância dos direitos humanos enquanto normatização não aparece sozinha. Em paralelo, surge a preocupação com um grupo específico de pessoas que têm seus direitos humanos violados: os refugiados. Os regimes de direitos humanos e dos refugiados surgiram no mesmo contexto, qual seja, o da Segunda Guerra Mundial e a necessidade de garantir proteção contra as atrocidades da Guerra<sup>2</sup>.

O tema referente aos refugiados adquiriu importância ainda maior no Brasil, após o retorno à democracia, em 1985, e a adoção de uma nova Constituição, em 1988. A Carta Magna, em seu Artigo 4º, II, reconheceu a prevalência dos direitos humanos como o princípio norteador das relações internacionais, abrindo caminho para uma abordagem diferente da proteção do ser humano<sup>3</sup>. Além disso, a partir da Conferência Internacional sobre Direitos Humanos em Viena (1993), o Brasil passou a tratar o tema de direitos humanos, desenvolvimento e democracia indissociavelmente<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 6ª ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

<sup>2</sup> MOREIRA, Julia Bertino. **Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil**. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 53, n. 1, p. 111-129, Julho 2010. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292010000100006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000100006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 07 Out. 2016, p. 112.

<sup>3</sup> ANDRADE, José H. Fischel de; MARCOLINI, Adriana. **A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados: breves comentários sobre suas principais características**. Revista brasileira de política internacional, Brasília, v. 45, n. 1, p. 168-176, Junho/2002. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292002000100008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000100008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 04 Maio 2017, p. 172.

<sup>4</sup> MOREIRA, Julia Bertino. **Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil**. op. cit., p. 114.

A nossa Constituição da República possui, além do artigo 4º, II, outro dispositivo importante que aponta para a proteção da pessoa humana, e conseqüentemente, a proteção dos refugiados, o artigo 5º, §2º, e posteriormente, com a Emenda Constitucional nº 45/2004, o §3º do mesmo artigo.

Embora os direitos humanos e o direito dos refugiados serem vistos na academia como âmbitos dissociados de proteção dos indivíduos, uma vez que o primeiro se preocupa com o abuso dos direitos dos cidadãos por seus próprios governos, e o segundo se direciona a pessoas que cruzam fronteiras nacionais<sup>5</sup>, existe uma relação de complementaridade entre esses ramos do Direito Internacional que o Brasil deve enfatizar por conta do fundamento da república, proteção da dignidade da pessoa humana, e do princípio norteador das relações internacionais, a prevalência dos direitos humanos.

Ademais, a Declaração dos Direitos Humanos de 1948 foi o fundamento para a Convenção de 1951 acerca dos refugiados, enfatizando ainda mais essa complementaridade<sup>6</sup>. Assim, a proteção dos direitos humanos deu ensejo à proteção dos refugiados, bem como dos deslocados internos e apátridas, tendo o primeiro englobado em seu âmbito o segundo, ao mesmo tempo em que o complementou.

Em paralelo, o artigo 5º, §2º da nossa Constituição prevê desde 1988 que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes de tratados que o Brasil seja parte<sup>7</sup>. Assim, é relevante a análise tanto do direito interno quanto do direito internacional por meio dos tratados internacionais de direitos humanos, que como já vimos engloba os refugiados.

Também se mostra relevante na atualidade o estudo da recepção dos tratados de direitos humanos pelo nosso ordenamento atrelado aos direitos concedidos aos refugiados em nosso país se considerarmos que envolve a ampliação da proteção da dignidade humana em um

---

<sup>5</sup> MENEZES, Thais Silva. **Direitos humanos e direito internacional dos refugiados: uma relação de complementaridade**. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011, 3., 2011, São Paulo. Associação Brasileira de Relações Internacionais. Instituto de Relações Internacionais - USP, Disponível em <[http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=MSC000000122011000300050&lng=en&nrm=abn](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC000000122011000300050&lng=en&nrm=abn)>. Acesso em: 06 Out. 2016.

<sup>6</sup> Idem.

<sup>7</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (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 06 de abril de 2017.

momento marcado pelo aumento do fluxo de migrantes no mundo e conseqüentemente de solicitações de refúgio. Além disso, em termos teóricos, na academia a discussão sobre o refúgio é muito atrelada às causas que levam ao refúgio como guerras, questões econômicas e perseguições políticas, mas pouco se estuda sobre a condição de vida dos refugiados nos países em que são recebidos. É importante pensarmos no papel do Estado receptor/acolhedor de refugiados, em termos de seu aparato jurídico de proteção e até mesmo sua relação com a sociedade civil que atua na proteção dos refugiados.

Entretanto, a fim de analisar os direitos dos refugiados nos tratados internacionais, é preciso antes de qualquer coisa, compreender a maneira como tais tratados que o Brasil faz parte foram recepcionados pelo nosso ordenamento. Essa compreensão será feita a partir do entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal (STF), uma vez que existiu grande discussão sobre a hierarquia dos tratados, sobretudo com a edição da Emenda Constitucional nº 45/2004 que introduziu o §3º ao artigo 5º da Constituição.

Até a edição dessa emenda, o STF emanava diversos entendimentos sobre a hierarquia dos tratados, sendo o entendimento mais assentado na equivalência dos tratados com as leis ordinárias. Foi a partir da edição da referida emenda que o posicionamento se modificou para compreender que ora os tratados eram equivalentes à Constituição, ou seja, eram normas constitucionais, e ora, eram normas supralegais, estavam acima das leis ordinárias, mas abaixo da Constituição, a depender da forma como eram aprovados.

A maneira como a jurisprudência do STF passou a compreender o *status* hierárquico dos tratados internacionais de direitos humanos, ou seja, como normas constitucionais, ou normas supralegais, é importante, na medida em que, a lei nº 9.474/1997 e a prática brasileira em relação à proteção dos refugiados precisam estar em consonância tanto com a Constituição quanto com tais tratados.

Na seara dos direitos humanos dos refugiados, alguns tratados se mostram mais relevantes para o estudo, e eles foram definidos por esse trabalho a partir da própria lei nº 9.474/1997, com base no seu artigo 48. Tal artigo enuncia os tratados que orientarão a interpretação da lei, e, que, nessa medida serão objeto de análise, buscando-se observar os direitos que contemplam e que devem ser concedidos aos refugiados que vivem no Brasil. Além dos tratados contidos no artigo 48 da lei de refúgio, considere importante abordar os

direitos contidos na Convenção Americana de Direitos Humanos, uma vez que é um importante instrumento internacional de proteção dos direitos humanos no âmbito regional.

Cumprido ressaltar que todos os tratados analisados foram recepcionados pelo Brasil antes da Emenda Constitucional nº 45, e, dessa forma, não cumpriram os requisitos do artigo 5º, §3º da Constituição, sendo, portanto, normas supralegais.

Por derradeiro, a aplicação desses direitos será avaliada por meio do estudo das denominadas “soluções duradouras” para os refugiados e que estão contidas na Lei nº 9.474/1997, quais sejam, a integração local, a repatriação voluntária e o reassentamento voluntário. Essas soluções são tentativas empreendidas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) em parceria com o governo do país onde a pessoa está refugiada e com organizações da sociedade civil, que no caso do presente trabalho são a Cáritas Brasileira, com ênfase na Cáritas/RJ e a Associação Antônio Vieira (ASAV).

Sendo assim, o objetivo dessa monografia é verificar de que maneira os direitos e garantias contidos nos tratados internacionais recepcionados pelo nosso ordenamento jurídico são garantidos aos refugiados no que tange às soluções duradouras contidas na lei nº 9.474/1997, a lei brasileira de refúgio.

Para cumprir tal objetivo, o primeiro capítulo vai tratar do procedimento de formação e celebração dos tratados internacionais no âmbito da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), assim como a discussão doutrinária e jurisprudencial acerca do *status* hierárquico dos tratados internacionais de direitos humanos. Em seguida, no segundo capítulo será feita a análise de alguns tratados internacionais que versam sobre a proteção dos direitos humanos e dos refugiados e também da legislação brasileira de refúgio – a Lei nº 9.474/1997. E por fim, no último capítulo deste trabalho, será verificada a hipótese de pesquisa, qual seja o entendimento jurisprudencial do STF acerca da hierarquia dos tratados de direitos humanos faz com que o governo brasileiro atue mais ativamente na aplicação das soluções duradouras da integração local, repatriação e reassentamento, em conjunto com o ACNUR e com organizações da sociedade civil. Tal verificação será feita através da análise da atuação do ACNUR, do governo brasileiro e de organizações da sociedade civil – Cáritas Brasileira e Associação Antônio Vieira - na implementação das soluções duradouras trazidas pela Lei 9.474/1997 – a repatriação, a integração local e o reassentamento de refugiados.

## 1. O PROCEDIMENTO DE FORMAÇÃO E CELEBRAÇÃO DE TRATADOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Neste capítulo trataremos do procedimento de conclusão dos tratados no âmbito da Constituição Federal de 1988 e do entendimento da Suprema Corte Brasileira acerca do *status* hierárquico que os tratados de direitos humanos possuem ao serem recepcionados pelo nosso ordenamento. Inicialmente, é importante frisar que a discussão acerca do *status* hierárquico dos tratados de direitos humanos é ainda hoje uma matéria bastante controvertida na doutrina e ainda não pacificada no Supremo Tribunal Federal. Contudo, o objetivo maior é deixar fixado o posicionamento predominante no Supremo para assim analisarmos em sequência o arcabouço normativo de proteção dos direitos humanos dos refugiados que servirá de base para a análise das “soluções duradouras” trazidas pela lei nº 9.474/1997 implementadas pelo governo brasileiro em parceria com a Cáritas Brasileira e com a Associação Antônio Vieira.

A celebração de tratados internacionais possui tanto um procedimento em âmbito internacional quanto no âmbito interno dos Estados. Neste último caso, geralmente tal procedimento está regulado na Constituição que prevê a forma como o tratado celebrado internacionalmente será introduzido no ordenamento do respectivo Estado, enquanto que no âmbito internacional a regulação acerca da celebração dos tratados coube às Convenções de Viena de 1969 e 1986. À primeira, coube especificamente regular a celebração de tratados entre Estados, e mais tarde em 1986 foi concluída outra Convenção a fim de abordar a celebração de tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais.

A Convenção de Viena de 1969, conhecida como Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, foi elaborada pela Comissão de Direito Internacional (CDI) das Nações Unidas e regula desde questões pré-negociais até o procedimento de formação dos tratados (adoção, assinatura, ratificação, adesão, reservas e etc.), sua entrada em vigor, observância e interpretação, nulidade, extinção e suspensão da execução. Também são provenientes dessa Convenção, normas basilares do direito internacional, tais como a norma do *pacta sunt*

*servanda* e o seu corolário que afirma que uma norma de direito interno não pode legitimar a não execução de um tratado<sup>8</sup>.

Esta Convenção é geralmente aceita como uma codificação geral do direito costumeiro internacional sobre tratados, e embora, tenha sido promulgada internamente no Brasil apenas em 14 de dezembro de 2009, pelo Decreto nº 7.030, ela sempre pautou as atividades de negociação de tratados realizadas pela diplomacia brasileira<sup>9</sup>.

Posteriormente em 1986 foi concluída pela Comissão de Direito Internacional (CDI) das Nações Unidas, a Convenção de Viena de 1986, a fim de regulamentar a celebração de tratados cujas partes são organizações internacionais. Entretanto, essa Convenção ainda não entrou em vigor, por não ter atingido o quórum mínimo de ratificações exigido<sup>10</sup>.

Apesar do exposto, a Convenção de Viena de 1986 é de fundamental importância, uma vez que é cada vez maior o número de organizações no cenário internacional que desejam concluir tratados entre si para as mais diversas temáticas.

Tendo por base as Convenções mencionadas e o direito interno brasileiro, podemos afirmar que as fases internacionais de celebração de um tratado podem ser divididas em: formação do texto (negociação, adoção e autenticação) e expressão do consentimento (assinatura, ratificação e adesão). Já as fases internas são: o referendo parlamentar e a promulgação e publicação<sup>11</sup>.

É importante salientar que a conjugação das fases internacionais e as fases internas fazem nascer um procedimento complexo dos poderes da União<sup>12</sup>, e que resumidamente pode ser assim expresso:

---

<sup>8</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Direito dos Tratados. In: **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 173-175.

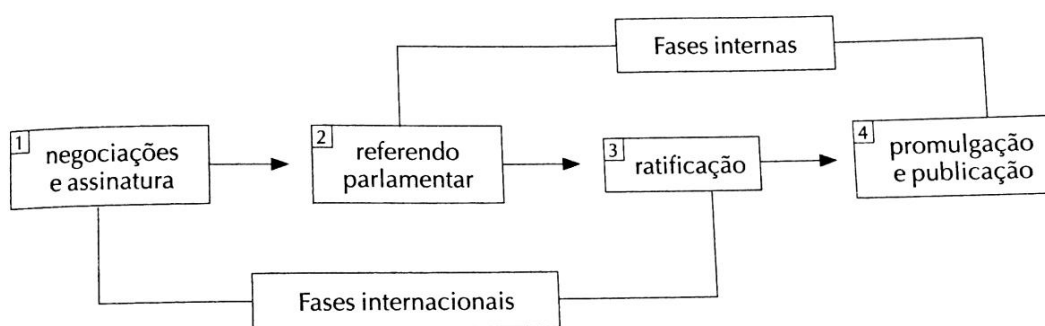
<sup>9</sup> Idem.

<sup>10</sup> Ibidem, p. 335-336.

<sup>11</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Processo de formação e celebração dos tratados. In: **Direito dos Tratados**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 90.

<sup>12</sup> Ibidem, p. 87.





Esquema retirado do Livro “Direito dos Tratados (2011)” de Valério de Oliveira Mazzuoli.

Pelo esquema anterior, temos, segundo Mazzuoli (2011), que as vontades do Poder Executivo (1 e 3) e do Poder Legislativo (2 e 4) se agregam para formalizar o acordo, tornando o processo mais democrático nos dias de hoje. Isto porque, por muito tempo o poder de celebrar tratados estava intrinsecamente ligado a um ato “exclusivo” do poder Executivo em um Estado absolutista (o rei absolutista).

Como salienta o autor, ao analisarmos as Constituições republicanas brasileiras percebemos a escassez de dispositivos sobre a dinâmica dos tratados no direito interno<sup>13</sup>. Na Constituição Federal de 1988 temos apenas dois dispositivos fundamentais, a saber, o artigo 49, I e o artigo 84, VII e VIII, a seguir transcritos, e que nos remetem ao referendo parlamentar e a ratificação, respectivamente.

“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

(...)

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VII – manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;

VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional<sup>14</sup>;

(...)”.

<sup>13</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Processualística Constitucional de celebração de Tratados no Brasil. In: **Direito dos Tratados**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 342.

<sup>14</sup> BRASIL. **Constituição (1988)**. Planalto. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) Acesso em 03 abril 2017.

O processo de formação do texto dos tratados inicia-se com os atos de negociação que são de competência do poder Executivo. A negociação compreende todo o momento de discussão e acordo de vontade entre as partes, reunidas em determinado local, acerca da possibilidade de entendimento em determinado assunto para a conclusão de um instrumento internacional<sup>15</sup>.

No caso brasileiro, a negociação de um tratado é realizada pelo Executivo, cuja atuação se estende até a fase da assinatura do Tratado. Contudo, não necessariamente é o Chefe de Estado que participa diretamente das negociações, uma vez que o artigo 84, VIII diz ser *privativa a competência presidencial*, o que permite que haja delegação para a negociação de um tratado<sup>16</sup>.

Terminada a negociação, tem-se o tratado como *concluído* – expressão utilizada pela Convenção de Viena de 1969 – e que significa que o tratado está apto a seguir nas demais fases de sua celebração<sup>17</sup>. A Convenção de Viena de 1969 em seu artigo 9º, §§ 1º e 2º regula o ato de adoção do texto do tratado pelas partes, mas que não significa que o tratado já se imponha como norma jurídica para o Estado.

Por fim, na fase de formação do texto temos a autenticação, que nada mais é do que uma formalidade diplomática, a fim de conferir legitimidade ao texto do tratado, conforme o artigo 10 da Convenção de Viena de 1969. Com a autenticação, os Estados passam para a fase de consentimento que, como já mencionado, se subdivide em dois atos de maior importância: a assinatura e a ratificação.

A assinatura do Tratado põe termo à fase inicial de formação do texto e arremata o ato protocolar de autenticação. Além disso, ela expressa, nas palavras de Mazzuoli, “um *minimum* de vontade do Estado em proceder ao exame da questão, a fim de (futuramente com a ratificação) aceitar definitivamente todo o pactuado<sup>18</sup>”. A assinatura tem natureza jurídica de ato precário, uma vez que o tratado ainda deverá ser ratificado pelo Estado, e formal, na medida em que atesta que aquele texto está livre de vícios formais. Contudo, embora seja

---

<sup>15</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Processualística Constitucional de celebração de Tratados no Brasil.**, p. 100.

<sup>16</sup> Idem.

<sup>17</sup> Ibidem, p. 103.

<sup>18</sup> Ibidem, p. 112-113.

precário, ao assinar um tratado o Estado se vincula juridicamente ao texto final, conforme o artigo 18, a da Convenção de Viena de 1969.

Um aspecto importante e que merece destaque é a assinatura plena ou definitiva, mais conhecida como “assinatura com efeito de ratificação”. Essa possibilidade está prevista no artigo 12 da Convenção de Viena, que afirma que os Estados podem consentir em obrigar-se por um tratado por meio da assinatura. Na época da elaboração da Convenção, muitos Estados eram contrários a esse dispositivo, uma vez que ele prejudicaria a atuação do Poder Legislativo no processo de conclusão do tratado, mitigando a democracia do procedimento de conclusão dos tratados internacionais.

No Brasil a aprovação parlamentar é medida obrigatória, nos termos do artigo 49, I da CF. Da leitura desse dispositivo, em conjunto com o artigo 84, VIII, CF, é possível perceber que a vontade do Poder Executivo, manifestada pelo Presidente da República não se completará enquanto a decisão do Congresso Nacional sobre a viabilidade de se aderir a um determinado tratado não for manifestada. Ou seja, o Governo Brasileiro não pode ratificar ou aderir a um tratado sem a autorização do Parlamento<sup>19</sup>, sob pena de responsabilização do Estado.

A doutrina discute muito acerca de quais tratados que teriam de ser submetidos ao crivo do Poder Legislativo, uma vez que o dispositivo constitucional não foi claro a esse respeito e ainda consignou a expressão “*encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional*”, parecendo em um primeiro momento que nem todos os tratados necessitariam de análise. Todavia, prevalece na doutrina a interpretação do artigo 84, VIII, no sentido de que todos os tratados devem ser submetidos ao Legislativo<sup>20</sup>.

Terminada a fase de negociação de um tratado (com a assinatura), o Presidente da República pode, se estiver satisfeito com o acordo celebrado, submetê-lo ao crivo do Parlamento para fins de referendo. Mas, ele pode também determinar estudos mais

---

<sup>19</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Processualística Constitucional de celebração de Tratados no Brasil.**, p.345.

<sup>20</sup> Ibidem, p. 368-369.

aprofundados no âmbito do Executivo antes do envio do texto ao Legislativo e em caso de insatisfação ainda poderá ainda mandar arquivá-lo<sup>21</sup>.

Na hipótese de envio para o referendo do Congresso Nacional (artigo 49, I da CF), o Ministério das Relações Exteriores (MRE) prepara, através dos negociadores, o texto da exposição de motivos justificando a necessidade de aprovação do tratado. O Itamaraty, concomitantemente, prepara o texto da mensagem presidencial que submete o tratado ao Congresso<sup>22</sup>.

O Congresso tem competência para aprovar ou rejeitar o texto do tratado, não podendo interferir, entretanto, no seu conteúdo com emendas. Nas palavras de Mazzuoli, “em suma, ao Legislativo é atribuída a incumbência de examinar a viabilidade de se aderir àquilo que o Presidente da República (ou plenipotenciário seu) assinou com outros entes soberanos”<sup>23</sup>.

A votação do texto do tratado acontece separadamente nas duas Casas do Congresso, iniciando na Câmara dos Deputados, conforme o artigo 64 da CF, onde é recebida a mensagem do Presidente acompanhada da exposição de motivos e do inteiro teor do texto do tratado.

Na Câmara dos Deputados é feita a leitura dos documentos, a fim de que os Deputados tomem conhecimento. Em seguida forma-se um processo que será encaminhado para a Comissão de Relações Exteriores (artigo 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados) que emite um parecer acompanhado de um projeto de Decreto Legislativo. Tal projeto será analisado em seu aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Depois de aprovado pelas duas Comissões, o projeto de Decreto segue para votação pelo Plenário da Câmara e, se aprovado, passará para a análise do Senado, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, conforme o regimento interno do Senado. Após o exame, o projeto será incluído na ordem do dia de votação em Plenário. A promulgação e publicação do Decreto Legislativo é prerrogativa do Presidente do Senado Federal<sup>24</sup>.

---

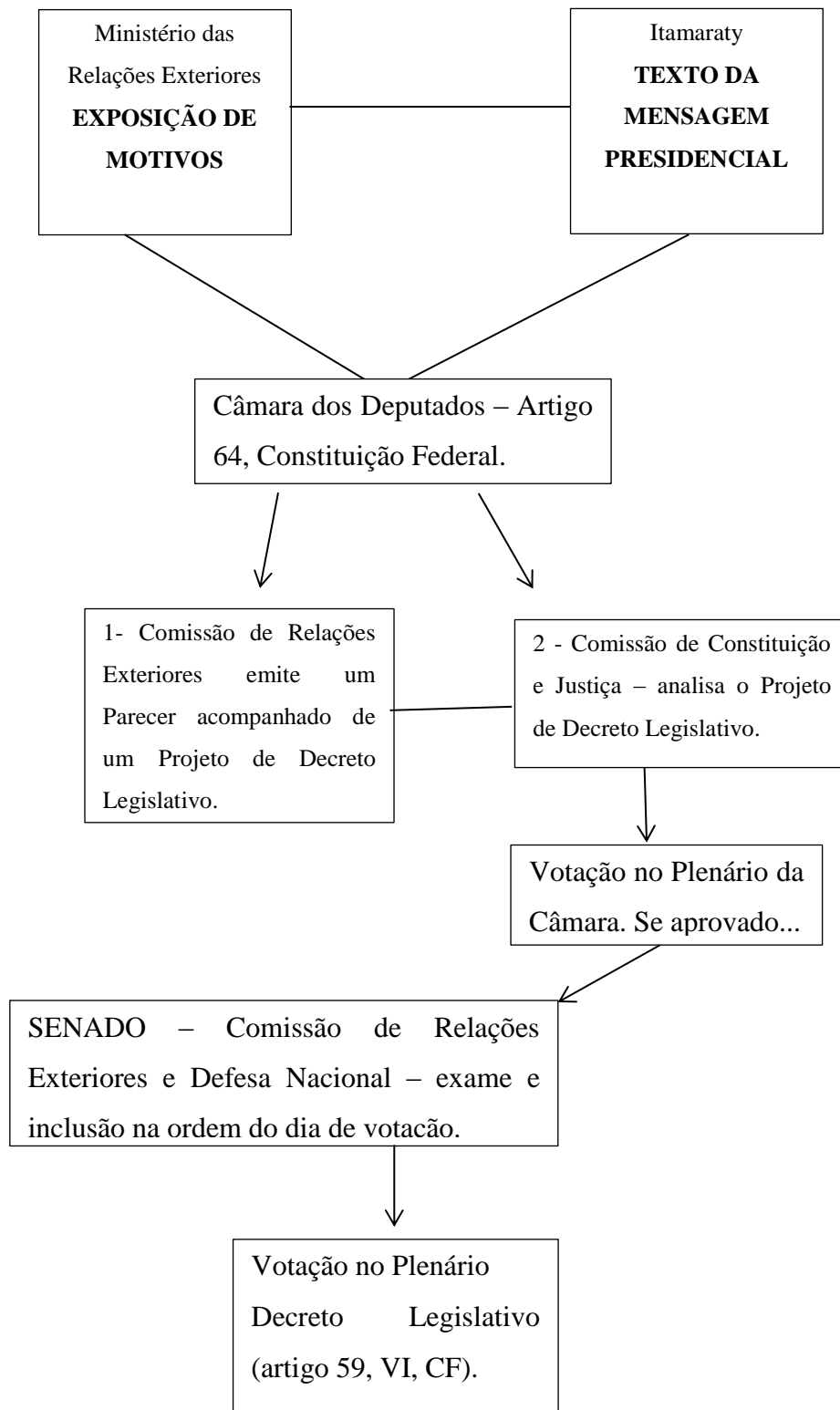
<sup>21</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Processualística Constitucional de celebração de Tratados no Brasil**. p. 355-356.

<sup>22</sup> *Ibidem.*, p.345.

<sup>23</sup> *Ibidem.*, p. 361.

<sup>24</sup> *Ibidem.*, p. 371-372.

Como mencionado, o Congresso Nacional, quando chamado a se manifestar, materializa o que ficou resolvido sobre os tratados, acordos ou atos internacionais, por meio da elaboração de um decreto legislativo, nos moldes do artigo 59, VI da CF. Importante mencionar que os decretos que aprovam tratados internacionais não fazem menção à posterior ratificação, que é ato discricionário do Presidente. Vejamos a seguir um esquema da votação para aprovação dos tratados nas duas Casas do Congresso Nacional:



Depois de aprovado pelo Parlamento, o tratado retorna ao Executivo para o ato mais formal e solene: a ratificação. A ratificação é o último ato jurídico na processualística internacional de celebração de tratados, antes da promulgação e publicação no Diário Oficial da União. Neste momento, o Chefe do Executivo tem a faculdade de expressar ou não o seu consentimento definitivo perante o Tratado internacional, levando em consideração questões de ordem interna e internacional<sup>25</sup>. A atuação do Presidente da República somente fica prejudicada quando o Congresso rejeita o texto, pois esta será uma decisão definitiva<sup>26</sup>.

A ratificação é apenas uma das formas do Estado se comprometer definitivamente com um tratado, e a mais utilizada pelos Estados (vimos também a assinatura com efeito de ratificação), e está prevista no artigo 14, §§ 1º e 2º da Convenção de Viena de 1969. Segundo Mazzuoli, os Estados optam pela ratificação por que a mesma deve ser previamente autorizada pelo Poder Legislativo, aprimorando o princípio democrático, e pelo fato de possuírem mais tempo entre a assinatura e o ato de ratificação para terem certeza de seu comprometimento<sup>27</sup>.

O procedimento de ratificação ocorre com a comunicação formal que um Estado faz ao outro(s) Estado(s) por meio de um documento denominado *carta de ratificação* assinada pelo Chefe de Estado e referendada pelo Ministro das Relações Exteriores. Porém, a entrada em vigor do tratado ocorre pela *troca* (tratados bilaterais) ou *depósito* (tratados multilaterais) dos instrumentos de ratificação entre os Estados ou órgão que assumam a sua custódia<sup>28</sup>.

Ao ratificar um tratado o Estado assume a obrigação de respeitar e garantir os direitos reconhecidos pelo texto, adaptar sua legislação interna ao que o tratado estabelece e colocar recursos jurídicos disponíveis para corrigir os direitos violados. Além disso, o Estado só poderá se desvincular do mesmo pelo *ato de denúncia*<sup>29</sup>.

A ratificação possui algumas características importantes. É um ato expresso, político, discricionário e circunstancial, ou seja, o chefe do Executivo levando em consideração o

---

<sup>25</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Processo de formação e celebração dos tratados**. p. 122.

<sup>26</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Processualística Constitucional de celebração de Tratados no Brasil**, p. 359-360.

<sup>27</sup> Idem.

<sup>28</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Processo de formação e celebração dos tratados**. p. 129.

<sup>29</sup> Ibidem, p. 132.

contexto e as circunstâncias políticas pode ou não ratificar um tratado, ainda que o Congresso tenha aprovado o mesmo. Além disso, inexistente prazo para que o Executivo conclua o procedimento de ratificação. O ato de ratificação é, também, um ato irrevogável e irretroativo.

Contudo, é importante salientar que um Estado pode vir a fazer parte de um tratado, após a ratificação, se o mesmo for aberto à adesão<sup>30</sup>. A adesão é semelhante à ratificação, significando que o Estado está se submetendo ao compromisso internacional firmado.

No caso brasileiro a adesão a um tratado não afasta a necessidade do Poder Legislativo referendar o mesmo, embora a ideia de uma adesão sujeita a ratificação seja criticada pela doutrina, por ser a ratificação estranha à adesão. Ora o Brasil realiza a adesão definitiva, quando o Chefe do Executivo já foi autorizado pelo Congresso e, ora faz a adesão *ad referendum*, subordinando posteriormente ao Poder Legislativo<sup>31</sup>. Após a adesão, também ocorre o *depósito* da carta ou instrumento de adesão.

Por fim, os Tratados que foram negociados, assinados, passaram pelo crivo do Congresso Nacional e foram ratificados (com a *troca* ou *depósito* dos instrumentos), ainda precisam entrar em vigor no ordenamento jurídico brasileiro. Essa entrada em vigor ocorre por meio da promulgação e publicação.

Dessa forma, o Presidente da República expede um Decreto Presidencial de Execução promulgando e publicando no Diário Oficial da União o conteúdo do tratado. De fato, nossa Constituição não prevê tal procedimento, mas ele vem sendo uma prática no âmbito das relações internacionais do Estado. O Decreto Executivo é um ato jurídico em que o Governo de um Estado que assinou o tratado atesta a existência do mesmo e o preenchimento das formalidades, além de ordenar a sua execução dentro dos limites da competência estatal<sup>32</sup>.

Além da promulgação, é necessária a publicação, prevista na Convenção de Havana sobre Tratados. O ato de promulgação e o ato de publicação são considerados a fase integratória de conclusão dos tratados que passam a integrar o arcabouço interno e a produzir efeitos no âmbito doméstico.

---

<sup>30</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Processo de formação e celebração dos tratados.**, p. 142

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 144-145.

<sup>32</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Processualística Constitucional de celebração de Tratados no Brasil.**, p. 352.

Tendo sido explícito as fases de conclusão de tratados internacionais (sobretudo, os multilaterais) entre Estados, passaremos a analisar o debate doutrinário e jurisprudencial – focado em precedentes e julgado do Supremo Tribunal Federal – acerca da hierarquia dos tratados internacionais de direitos humanos no ordenamento brasileiro. Tal debate será dividido em dois momentos, quais sejam: da promulgação da Constituição de 1988 até a aprovação da Emenda Constitucional nº45/2004 e após a aprovação da referida emenda.

### **1.1 A posição da jurisprudência brasileira acerca da hierarquia dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos até a Emenda Constitucional nº 45/2004**

A Constituição Federal de 1988 possui dispositivos que sinalizam para uma abertura constitucional ao direito internacional<sup>33</sup>, são eles: o parágrafo único do artigo 4º, o §2º do artigo 5º e os §§ 3º e 4º do artigo 5º (incluídos pela EC nº 45/2004). Mas, no que se refere à incorporação dos tratados ao ordenamento constitucional, nossa Carta Magna não deixou clara a posição hierárquica que tais tratados possuiriam<sup>34</sup>, gerando diversas discussões na doutrina e jurisprudência acerca das teses constitucionais mais aplicáveis.

Nesse tópico serão abordadas as posições jurisprudenciais adotadas pelo Supremo Tribunal Federal ao ser confrontado com discussões para estabelecer parâmetros interpretativos sobre a aplicação de uma norma constitucional e uma norma internacional quando há um conflito entre elas, ou, mais especificamente, quando instados a discutir o status jurídico dos tratados celebrados ao serem incorporados ao nosso ordenamento.

Antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988, o Supremo Tribunal Federal foi defrontado com o Recurso Extraordinário nº 80.004/SE, sendo este o primeiro precedente fixado<sup>35</sup>. O julgamento tratava da aplicação de dispositivo do Decreto-Lei nº 427, que instituiu o registro obrigatório da Nota Promissória em Repartição Fazendária, sob pena de nulidade do título, em face de sua contrariedade à Convenção de Genebra sobre Letras de Câmbio.

---

<sup>33</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. A Justiça Constitucional nos contextos supranacionais. In: NEVES, Marcelo (coord.). **Transnacionalidade do Direito: Novas Perspectivas dos Conflitos entre Ordens Jurídicas**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

<sup>34</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. O conflito entre tratado e norma de direito interno. In: **Direito dos Tratados**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 389.

<sup>35</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. op. cit., p. 253.



O Ministro Xavier de Albuquerque, relator do presente julgamento, entendeu que o Decreto Lei nº 427, uma lei ordinária, regulamentadora da Convenção de Genebra, também recepcionado como lei ordinária, não poderiam se sobrepor um ao outro. Nessa tese também está estampado o primado do direito internacional sobre o direito interno, por muito tempo presente na jurisprudência brasileira.

A partir desse julgamento, o entendimento que prevaleceu na jurisprudência brasileira foi o de que um tratado poderia ser revogado por uma lei interna posterior incompatível (*lex posterior derogat priori*). Ou seja, as normas de um tratado estavam na mesma hierarquia das normas infraconstitucionais<sup>36</sup>.

O precedente do STF advogava nesse momento para a equivalência dos tratados às leis ordinárias. Entretanto com a promulgação da Constituição, trazendo em seu artigo 5º, os §§ 1º e 2º, o posicionamento da Corte foi ganhando adeptos de novas teses acerca do tema de recepção dos tratados. O texto original da Constituição promulgado em 1988 trazia no artigo 5º, apenas os §§ 1º e 2º que assim dispunham:

§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte<sup>37</sup>.

Esses dois dispositivos sinalizam, como já mencionado anteriormente, uma abertura do nosso direito constitucional para o direito internacional, e a discussão doutrinária (acompanhada de algum modo pelo posicionamento da Corte, como veremos) se estabeleceu em quatro teses distintas, que podem ser assim definidas: tratados comuns e de direitos humanos são **equivalentes às leis ordinárias** (precedente - RE 80.004/1997 e MC-ADI 1480/1997); tratados de direitos humanos tem **atributo de supralegalidade** (HC nº 79.785/RJ); tratados de direitos humanos tem **estatura constitucional** (§2º do artigo 5º) e

---

<sup>36</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **O conflito entre tratado e norma de direito interno**, p. 390.

<sup>37</sup> BRASIL. Constituição (1988). Planalto. Disponível em

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) Acesso em 03 abril 2017.

tratados de direitos humanos tem *status supraconstitucional* no caso de consagrarem normas mais benéficas<sup>38</sup>.

Antes de adentrar a cada uma dessas teses e os doutrinadores que defendem cada uma delas, é necessário realizar algumas considerações acerca dos dispositivos citados. O parágrafo primeiro do artigo 5º estampa o princípio da aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais. E o parágrafo segundo complementa instituindo uma norma geral inclusiva, que consagra a abertura material dos direitos fundamentais no sistema constitucional<sup>39</sup>.

A primeira tese que surgiu na jurisprudência do STF foi a do precedente citado acima (RE 80.004/SE) cujo entendimento era pelo *status* dos tratados de direitos humanos equivalente às leis ordinárias. Nos primeiros dez anos de vigência da nossa Constituição, essa tese seguiu firme e foi inclusive reiterada em outros julgados da Suprema Corte.

Um julgado importante que revela o mesmo entendimento, votado na vigência da Constituição de 1988, foi a Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1480-DF<sup>40</sup>. Nesse julgado, o STF reiterou a tese de que os tratados internacionais são incorporados com o *status* jurídico de lei ordinária, e ainda foi analisada a possibilidade de controle de constitucionalidade dos atos normativos internacionais<sup>41</sup>.

Destaca-se nesse precedente o voto do Ministro Celso Mello que afirma a supremacia da Constituição e pontua:

“É que o sistema jurídico brasileiro não confere qualquer precedência hierárquico-normativo aos atos internacionais sobre o ordenamento constitucional. É essencial reconhecer, portanto, que a inconstitucionalidade de tratados internacionais impedirá a aplicação de suas normas na ordem jurídica interna brasileira (...). Esse domínio normativo da Constituição deve existir sob pena de invalidade e ineficácia das cláusulas convencionais, e é também por esse domínio constitucional que se expõe à

---

<sup>38</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. op. cit., p. 272.

<sup>39</sup> SARLET, Ingo. Direitos Fundamentais e Tratados Internacionais em Matéria de Direitos Humanos: Revisitando a Discussão em Torno dos Parágrafos 2º e 3º do Art. 5º da Constituição Federal de 1988. In: NEVES, Marcelo (coord.). *Transnacionalidade do Direito: Novas Perspectivas dos Conflitos entre Ordens Jurídicas*. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p.74.

<sup>40</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. op. cit., p. 254.

<sup>41</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. op. cit., p. 255.

possibilidade de controle de sua constitucionalidade (tanto no plano incidental quanto principal).”<sup>42</sup>.

Outro posicionamento defendido é o da constitucionalidade dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos. Para os defensores da tese da constitucionalidade dos Tratados de Direitos Humanos, entre eles, Flávia Piovesan (2013), a leitura dos dispositivos constitucionais já denota a hierarquia que os tratados possuem. Argumenta esta autora que os direitos fundamentais tem aplicabilidade imediata, e estão compreendidos em três grupos: os direitos expressos na Constituição; os direitos expressos nos tratados de que o Brasil seja parte e os direitos implícitos<sup>43</sup>. Tendo os direitos fundamentais natureza materialmente constitucionais, conforme o §2º do artigo 5º, não poderia ser feita análise diferente para os direitos provenientes dos tratados, como veremos no capítulo dois do presente trabalho ao analisarmos alguns tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil.

Assim, aos direitos provenientes dos tratados é concedida por esse dispositivo uma natureza inquestionável de norma constitucional. Em contraposição, os tratados comuns, ou seja, cuja matéria não versa sobre direitos humanos, tem sua hierarquia infraconstitucional, mas supralegal advinda do artigo 102, III, b da Constituição<sup>44</sup>.

Há uma tese, não muito discutida, e que tem como defensor Celso de Albuquerque Mello, de que os tratados de direitos humanos tem um *status* supraconstitucional no caso de consagrarem normas mais benéficas<sup>45</sup>.

Por fim, mas não a última tese que se apresenta em toda a discussão, tem o entendimento de que os Tratados Internacionais de Direitos Humanos têm um atributo de supralegalidade, proferido no voto do Ministro Sepúlveda Pertence no HC 79.785/RJ.

Neste julgado do ano de 2002, o Ministro Sepúlveda Pertence, relator do caso, considera que é necessário analisar se os tratados e convenções internacionais de que

---

<sup>42</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº1480 – DF**, 18 de maio de 2001, p. 16 e 23. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347083> Acesso em 09 de abril 2017.

<sup>43</sup> PIOVESAN, Flávia. A Constituição Brasileira de 1988 e os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos. In: **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14ª Ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 116.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 118.

<sup>45</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. *op. cit.*, p. 272.

decorrem direitos e garantias fundamentais tem hierarquia constitucional. De imediato, ele alega que não compactua com a tese de que tais atos internacionais prevaleçam sobre a Constituição, mas é taxativo ao concluir que:

“Se assim é, à primeira vista, parificar às leis ordinárias os tratados a que alude o artigo 5º, §2º, da Constituição, seria esvaziar de muito do seu sentido útil à inovação, que, malgrado os termos equívocos do seu enunciado, traduziu uma abertura significativa ao movimento de internacionalização dos direitos humanos. (...) Tendo a aceitar a outorga de força supralegal às Convenções de Direitos Humanos, de modo a dar aplicação direta a suas normas – até, se necessário, contra a lei ordinária – sempre que, sem ferir a Constituição, a complementem, especificando ou ampliando os direitos e garantias dela constantes”<sup>46</sup>.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal estava assentada na convicção, também doutrinária, de que os tratados internacionais de direitos humanos eram equivalentes às leis ordinárias. Embora, esse último julgado, já apontasse para outra tese, a da supralegalidade.

Todavia, foi com o advento da Emenda Constitucional nº45/2004 também conhecida como a emenda da “Reforma do Poder Judiciário”, que parte da doutrina começou a entender mais fortemente que os tratados sobre direitos humanos teriam equivalência com as normas constitucionais. Nesse sentido, se estabeleceu o debate explicitado acima em torno das teses a serem aplicadas, e tal debate se espalhou para o mundo jurídico, atingindo o STF.

## **1.2 A Emenda Constitucional nº 45/2004 e a inclusão do §3º ao artigo 5º da Constituição: a posição da jurisprudência do STF**

A EC nº 45/2004 alterou a redação do artigo 5º da Constituição ao incluir o §3º que assim preleciona:

“Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 79.785 – RJ, 22 de novembro de 2002**, p. 22. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=102661> Acesso em 09 de abril 2017.

<sup>47</sup> BRASIL. **Constituição (1988). Planalto**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) Acesso em 03 abril 2017.

O advento do §3º no artigo 5º da CF significou para muitos doutrinadores uma superação das discussões acerca da hierarquia dos tratados de direitos humanos no ordenamento jurídico brasileiro<sup>48</sup>. Entretanto, no meu entender essa emenda apenas traria mais questionamentos tanto no que se refere à incorporação dos tratados, quanto em termos de responsabilização do Estado e aplicação dos tratados internacionais de direitos humanos pelo Poder Judiciário.

Fica evidente uma retomada da discussão acerca da hierarquia dos tratados com a inclusão do §3º, uma vez que passaram a existir dois *status* a serem conferidos aos tratados de direitos humanos: o *status* constitucional para aqueles que forem aprovados na condição imposta pelo referido parágrafo e o *status* de equivalência às leis ordinárias para os demais tratados de direitos humanos e para os tratados comuns<sup>49</sup>.

Para alguns estudiosos, esse novo dispositivo Constitucional inovava ao versar sobre as condições de efetividade de um tratado de direitos humanos na ordem jurídica interna, criando assim uma distinção hierárquica entre tratados (tratados de direitos humanos X tratados comuns). Para outros doutrinadores, mesmo na ausência de tal dispositivo, os tratados de direitos humanos já eram por força do artigo 5º, §2º, materialmente constitucionais, independente do *quórum* de aprovação.

O STF não permaneceu inerte diante das divergências doutrinárias, mas ao mesmo tempo, não alcançou a proeza de pacificar a questão que permanece até os dias atuais em aberto. Contudo, por meio de dois julgados importantes e posteriores à EC nº 45/2004 é possível fixar entendimento sobre qual a tese que prepondera na nossa Suprema Corte e, de certa forma, direciona a aplicação de tratados de direitos humanos aos casos concretos em que o Governo Brasileiro se defronta, como por exemplo, na temática desta monografia, os direitos humanos dos refugiados.

Ambos os julgados tratavam de controvérsia jurídica referente ao tema do depositário infiel e a constitucionalidade da equiparação legal do devedor fiduciante à figura jurídica do

---

<sup>48</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. op. cit. loc. cit.

<sup>49</sup> DALLARI, Pedro Bohomoletz de Abreu. **Tratados Internacionais na Emenda Constitucional 45**. In: TAVARES, André; LENZA, Pedro; ALÁRCÓN, Pietro (coord.). **Reforma do Judiciário: Emenda Constitucional 45 - analisada e comentada**. São Paulo: Editora Método, 2005, p. 90.

depositário. A discussão que se impunha dizia respeito justamente à antinomia entre uma norma de direito internacional, consubstanciada em um tratado ou convenção ratificado pelo Brasil, e uma norma de direito interno.

Nesses julgamentos se discutiu qual o status normativo que um tratado internacional de direitos humanos teria ao adentrar no ordenamento jurídico brasileiro a fim de compreender como se daria a sua aplicação.

O ministro Celso de Mello no HC 87.585/TO entendeu ser necessário modificar a posição que havia adotado em julgamento anterior (ADI 1480 MC/DF) acerca da hierarquia das normas internacionais ao adentrar no ordenamento jurídico brasileiro. O ministro entendeu que era preciso distinguir entre tratados de direitos humanos e tratados que versam sobre demais temáticas. Enquanto os primeiros teriam um caráter constitucional, os segundos estariam em paridade normativa com as leis ordinárias<sup>50</sup>.

Em apertada síntese, segundo o ministro, deve haver um diálogo entre as fontes internas e internacionais:

“de modo a se permitir que, tratando-se de convenções internacionais de direitos humanos, estas guardem primazia hierárquica em face da legislação comum do Estado brasileiro, sempre que se registre situação de antinomia entre o direito interno nacional e as cláusulas decorrentes de referidos tratados internacionais”<sup>51</sup>

Ainda nas palavras do ministro acerca da necessidade de modificação do entendimento do Supremo sobre a hierarquia dos tratados:

“Com essa nova percepção do caráter subordinante dos tratados internacionais em matéria de direitos humanos, dar-se-á consequência e atribuir-se-á efetividade ao sistema de proteção dos direitos básicos da pessoa humana, reconhecendo-se, com essa evolução do pensamento jurisprudencial desta Suprema Corte, o indiscutível primado que devem ostentar, sobre o direito interno brasileiro, as convenções internacionais de direitos humanos, ajustando-se, desse modo, a visão deste Tribunal às concepções que hoje prevalecem no cenário internacional - consideradas as realidades deste, emergentes -, em torno da necessidade de amparo e defesa da integridade dos direitos da pessoa humana.”<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 87.585/TO. Tocantins**, 12 de junho de 2006. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=597891> Acesso em 09 de abril de 2017, p. 20.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 39.

Por sua vez, o ministro Gilmar Mendes no julgamento do RE 466.343/SP deixou mais claro a tese da supralegalidade desenvolvida pelo Ministro Sepúlveda Pertence no RHC 79.785/RJ. O ministro entendeu que com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004, a discussão em torno do status constitucional dos tratados foi esvaziada. Segundo o ministro:

“Em termos práticos, trata-se de uma declaração eloquente de que os tratados já ratificados pelo Brasil, anteriormente à emenda constitucional, e não submetidos ao processo legislativo especial de aprovação no Congresso Nacional, não podem ser comparados a normas constitucionais”<sup>53</sup>.

No entanto, a tese da legalidade ordinária defendida pelo STF desde 1977 (RE 80.004/SE; ministro Xavier Albuquerque), reafirmado em julgados de 1995 (HC 72.131/RJ; ministro Moreira Alves), de 1997 (ADI 1.480; ministro Celso de Mello) e outros julgados posteriores precisava, segundo Gilmar Mendes, ser revista uma vez que as ordens jurídicas constitucionais de diversos Estados estão cada vez mais abertas a proteção dos direitos humanos<sup>54</sup>.

Para Gilmar Mendes parece mais consistente com a ordem atual a interpretação que atribui o caráter de supralegalidade aos tratados e convenções de direitos humanos. Tais tratados não poderiam afrontar a supremacia da Constituição, mas também não poderiam ser desprestigiados a ponto de se equipararem à legislação ordinária<sup>55</sup>.

A posição dominante no STF é a capitaneada pelo Ministro Gilmar Mendes, no sentido de que os tratados internacionais de direitos humanos têm hierarquia supralegal, mas infraconstitucional. Porém, pontuo que a minha posição se coaduna com a tese da constitucionalidade dos tratados internacionais de direitos humanos por força do artigo 5º, §2º da Constituição, e, na ocorrência de conflito entre uma norma constitucional interna e uma norma advinda do direito internacional deve haver a preponderância daquela que melhor proteger a pessoa humana, o princípio *pro homine*<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 466.343**. São Paulo, 05 de Junho de 2009. Disponível em <http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/re466343.pdf> Acesso em 09 de abril de 2017, p. 10.

<sup>54</sup> Ibidem, p.13.

<sup>55</sup> Ibidem, p.20.

<sup>56</sup> Princípio *pro homine* é um princípio interpretativo que visa a aplicação da norma mais favorável ao exercício do direito pelo indivíduo.

## 2. O ARCABOUÇO JURÍDICO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E DOS REFUGIADOS

Após as atrocidades da Segunda Guerra Mundial, a proteção da pessoa humana passou a ocupar lugar central nas preocupações dos Estados. Na seara do Direito Internacional, essa base filosófica de proteção da pessoa humana se traduziu no Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), especialmente, com a aprovação pelas Nações Unidas da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948.

Contudo, o DIDH possui dois campos autônomos de estudo, sendo um deles o Direito Internacional Humanitário (DIH), e o outro o Direito Internacional dos Refugiados (DIR), tema deste trabalho<sup>57</sup>.

O comprometimento brasileiro com um arcabouço jurídico de proteção dos refugiados remonta da década de 50 do século XX quando o Brasil ratificou e recepcionou a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo de 1967, além de começar a fazer parte do Conselho Executivo do ACNUR em 1958<sup>58</sup>.

A existência de uma política para acolhida de refugiados no Brasil, entretanto, teve sua origem embrionária com um acordo entre o ACNUR e o governo brasileiro para o estabelecimento de um escritório *ad hoc* na cidade do Rio de Janeiro em 1977. Esse escritório atuou realizando o reassentamento de refugiados que chegavam, uma vez que nesse momento o Brasil ainda adotava a limitação geográfica da Convenção de 1951<sup>59</sup>. Posteriormente, ao mencionar os tratados internacionais veremos melhor como era essa limitação e quando o Brasil deixou de adotá-la.

O ACNUR no Brasil na década de 1970 atuava em parceria com órgãos ligados aos direitos humanos e proteção dos refugiados, entre eles a Cáritas Arquidiocesana, uma

---

<sup>57</sup> PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O Direito Internacional dos Refugiados – Análise Crítica do conceito “Refugiado Ambiental”**. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (coord). *Coleção para entender*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2009, p.35.

<sup>58</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 171.

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 171 e 172.



organização se fins lucrativos da Igreja Católica com atuação mundial em diversos projetos sociais<sup>60</sup>.

A partir da redemocratização foi iniciada a repatriação dos refugiados que o Brasil havia recebido desde a instalação do escritório *ad hoc* do ACNUR em 1977, sendo que alguns já haviam sido reassentados. Além disso, foi a partir desse momento, com a Constituição de 1988 e o crescente interesse pela proteção dos direitos humanos, que se ampliou o elenco de direitos dos refugiados e estabeleceu-se um procedimento específico para concessão de refúgio, com a elaboração da Portaria Interministerial 394, de 1991<sup>61</sup>.

A Constituição de 1988 não traz em nenhum dispositivo a menção ao termo *refúgio* ou *refugiado*, mas o princípio da dignidade humana, no artigo 1º, III, a prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais, no artigo 4º, II, bem como o artigo 5º, §§2º e 3º são compreendidos como o fundamento da proteção constitucional do refúgio.

Outro marco importante da proteção aos refugiados ocorreu em 1992 com a ampliação da definição de refugiado prevista na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967. Essa ampliação seguia as diretrizes da Declaração de Cartagena (1984) e foi positivada na lei sobre o Estatuto Jurídico do Refugiado aprovado em 1997 – a Lei nº 9.474/1997<sup>62</sup>. A lei brasileira foi responsável por definir e implementar a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados e o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados internamente.

Esses são os principais marcos normativos de proteção adotados pelo Brasil desde a década de 50 do século XX, e a partir deles foram definidas as legislações a serem estudadas no que tange aos direitos que contemplam os refugiados, os quais orientarão o objetivo deste trabalho de analisar as soluções duradouras trazidas pela lei nº 9.474/1997 no âmbito da atuação da Cáritas/Rio de Janeiro e da Associação Antônio Vieira (ASAV). Tal definição se baseou em dois critérios: primeiramente, a temática dos direitos humanos e dos refugiados e, tomando por base, a própria lei nº 9.474/1997, a legislação nacional sobre refugiados, que em seu artigo 48 enuncia que:

---

<sup>60</sup> JUBILUT, Liliansa Lyra. op.cit. loc. cit.

<sup>61</sup> Ibidem, p. 175.

<sup>62</sup> Idem.

“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”<sup>63</sup>.

Dessa forma, os tratados analisados serão: Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e, a Convenção Americana de Direitos Humanos, ato internacional importante no âmbito regional de proteção. Nos tópicos seguintes será detalhado como tais tratados internacionais, com os quais o Governo Brasileiro se comprometeu, trazem a proteção aos refugiados, bem como o *status* com que foram recepcionados pelo ordenamento jurídico brasileiro.

A fim de complementar o estudo também serão abordadas os critérios e procedimentos para concessão do *status* de refugiado definidos pelo ACNUR e algumas conclusões do Comitê Executivo desta organização das Nações Unidas. Por fim, com o intuito de se voltar para o Brasil, farei a análise da Lei 9.474/1997, a lei nacional para proteção dos refugiados.

## 2.1 Os tratados internacionais de direitos humanos e refugiados

Conforme exposto no capítulo anterior, os tratados internacionais passam por um procedimento específico de incorporação ao nosso ordenamento previsto pela Constituição Federal de 1988. Ademais, os tratados são recepcionados com um *status* hierárquico em relação à nossa Constituição.

A jurisprudência do STF adotou ao longo dos anos diferentes posicionamentos em relação aos tratados internacionais que versassem sobre direitos humanos, ora considerando-os *normas infraconstitucionais*, ora *normas infraconstitucionais, porém supralegais*, e ora *normas constitucionais*. A posição prevalecente atualmente e adotada após a Emenda Constitucional nº 45/2004, já explicitada, é a de que os tratados internacionais de direitos humanos que não cumprissem o requisito formal do §3º, do artigo 5º da CF, possuem hierarquia infraconstitucional, mas supralegal.

---

<sup>63</sup> BRASIL. **Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm) Acesso em 06 de maio de 2017.

Os tratados que serão objeto de estudo aprofundado a partir deste momento foram ratificados pelo Brasil antes do advento da Emenda Constitucional nº45 (Anexo I). A par disso, sabemos que tais tratados não cumpriram o procedimento de incorporação previsto no artigo 5º, §3º da Constituição, uma vez que tal artigo era inexistente à época. Mas, pontuo que o fato de não terem cumprido a formalidade exigida para adquirirem o *status* de emenda constitucional, não os afasta da hierarquia constitucional, uma vez que versam sobre a temática dos direitos humanos, tendo conforme meu entendimento hierarquia constitucional, por força do artigo 5º, §2º da Constituição.

Nesse sentido, e por tratarem da matéria dos direitos humanos, o Brasil encontra-se comprometido com a aplicação dos direitos e obrigações previstos nesses tratados internacionais como se norma constitucional fossem e, sob pena de responsabilização do Estado internacionalmente.

Ultrapassada a questão da hierarquia dos tratados de direitos humanos e refugiados que serão analisados, passemos a verificar os direitos dos refugiados trazidos por cada tratado internacional a ser abordado, com especial atenção às soluções duradouras para a questão.

### **2.1.1 Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 (DUDH)**

O primeiro e grande instrumento internacional de proteção dos direitos humanos foi a *Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH)* proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948<sup>64</sup> como uma norma comum a ser alcançada por todos os povos e nações<sup>65</sup>.

Este ato internacional traz em seu preâmbulo princípios basilares para o alcance da paz no mundo e o respeito aos direitos e liberdades humanas fundamentais, são eles: a dignidade humana, a igualdade e a cooperação entre os povos.

---

<sup>64</sup> PEREIRA, Luciana Diniz Durães. op. cit, p. 58.

<sup>65</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos do Homem de 10 de Dezembro de 1948**. Disponível em <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf> Acesso em 27 de abril de 2017.

No que se refere aos refugiados e/ou ao instituto do refúgio, cabe mencionar o artigo XIV, 1. Este artigo, embora defina o asilo, acaba por contemplar a hipótese de refúgio *stricto sensu*<sup>66</sup>.

#### Artigo XIV

1. **Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países.**

2. Este direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas.<sup>67</sup>

Para o presente trabalho destaco algumas previsões que por se referirem à proteção mais elementar, qual seja, a proteção do indivíduo enquanto ser humano, devem ser respeitadas pelos Estados no que toca aos refugiados e suas famílias, são elas: o artigo II que assegura que todos gozam dos direitos e liberdades contidos na Declaração sem distinção de qualquer espécie (raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política, origem nacional ou social, riqueza, nascimento) e nem distinção relacionada ao país ou território que a pessoa pertença; o direito de estar em juízo, conforme os artigos VIII e X; a liberdade de ir e vir, consubstanciada no artigo XIII, 2 que afirma: “Todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar”; direito à emprego e remuneração (artigo XXIII); direito ao lazer (artigo XXIV); direito à educação (artigo XXVI)<sup>68</sup>.

Ainda que não existissem tratados específicos sobre refugiados, o que está expresso nessa Declaração deve ser garantido aos refugiados, que antes de qualquer “denominação” são pessoas humanas. Todavia, a seguir temos uma Convenção e um Protocolo específico para os refugiados e que tratam dos direitos que os indivíduos nessa condição devem gozar.

### **2.1.2 Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (CRER) e Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados (PRER)**

A proteção dos direitos humanos no âmbito das Nações Unidas é de responsabilidade do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR. O ACNUR foi criado pela Assembleia Geral da ONU em 14 de Dezembro de 1950 e tem o mandato de dirigir e coordenar a ação internacional para proteção das pessoas deslocadas no mundo e encontrar

---

<sup>66</sup> PEREIRA, Luciana Diniz Durães. op. cit., loc. cit.

<sup>67</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. op. cit.

<sup>68</sup> Idem.

soluções duradouras para elas<sup>69</sup>. Assim, essa agência auxilia solicitantes de refúgio, refugiados, apátridas, deslocados internos e repatriados.

Para a proteção dos refugiados, em 28 de julho de 1951 foi aprovada e adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (CRER), fruto de um estudo do “*Centre D’Études de Politique Étrangère*”<sup>70</sup>. A Convenção entrou em vigor em 1954 e é considerada a Carta Magna do Direito Internacional dos Refugiados, ela traz a definição jurídica do refúgio, os elementos essenciais, critérios e âmbito de aplicação<sup>71</sup>.

O preâmbulo da Convenção deixa firmada, assim como a DUDH, a necessidade da cooperação entre os Estados e o Alto Comissário para que sejam efetivas as medidas de proteção tomadas. No Brasil, o ACNUR atua em cooperação com o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), ligado ao Ministério da Justiça, e também com diversas ONGS<sup>72</sup>, entre elas a Cáritas Arquidiocesana e a Associação Antônio Vieira (ASAV).

Logo no artigo 1º da Convenção, onde está consignada a definição do termo refugiado, temos duas limitações impostas – geográfica e temporal. Cada Estado, no momento de assinar, ratificar ou aderir tinha que optar pela adoção ou não da reserva geográfica.

B. 1) Para os fins da presente Convenção, as palavras "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951", do art. 1º, seção A, poderão ser compreendidas no sentido de ou

a) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa"; ou

b) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures";

e cada Estado Contratante fará, no momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, uma declaração precisando o alcance que pretende dar a essa expressão do ponto de vista das obrigações assumidas por ele em virtude da presente Convenção. (grifo nosso)<sup>73</sup>.

O Brasil foi o primeiro país do Cone Sul a ratificar a Convenção no ano de 1960<sup>74</sup> e internalizou a mesma por meio do Decreto nº 50.125 de 28 de janeiro de 1961. Quanto à

<sup>69</sup> ACNUR. **Informação Geral – Breve histórico do ACNUR**. Disponível em <http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/breve-historico-do-acnur/> Acesso em 27 de abril de 2017.

<sup>70</sup> PEREIRA, Luciana Diniz Durães, op.cit. p. 67.

<sup>71</sup> Ibidem, p. 68.

<sup>72</sup> ACNUR. **Informação Geral – O ACNUR no Brasil**. loc.cit.

<sup>73</sup> ACNUR. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 15 de Julho de 1952. Disponível [http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%5Bmode%5D=1&tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%5Bfolder%5D=181](http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bfolder%5D=181) Acesso em 27 de abril de 2017.

<sup>74</sup> ACNUR. **Informação Geral – Breve histórico do ACNUR**. loc. cit.

reserva geográfica o Brasil optou por adotá-la, aplicando o disposto no artigo 1º, seção B(1) (a). Além disso, ao internalizar a CRER o Brasil fez reserva a dois dispositivos – os artigos 15 e 17 – que dizem respeito, respectivamente ao direito de associação e direito de exercer profissões assalariadas.

Evidente que a reserva ao artigo 17 representa uma grande dificuldade para o alcance da integração local dos refugiados, uma vez que ficam adstritos a realizar profissões não assalariadas, previstas no artigo 18, e profissões liberais, prevista no artigo 19, ambos da CRER.

Felizmente, em 1967 quando foi aprovado o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados (PRER) foi eliminada a limitação temporal da Convenção e o Brasil retirou suas reservas aos artigos 15 e 17, mas manteve-se a limitação geográfica. Na ocasião, o Brasil declarou que:

"será concedido aos refugiados o mesmo tratamento dos nacionais de países estrangeiros em geral, com exceção do tratamento preferencial que abrange os nacionais de Portugal de acordo com o Tratado de Amizade e Consulta de 1953 e o Artigo 199 da Emenda Nº. 1 de 1969 à Constituição Brasileira."

A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados é dividida em sete capítulos: Capítulo I – Disposições Gerais; Capítulo II – Situação Jurídica; Capítulo III – Empregos Remunerados; Capítulo IV – Bem-estar; Capítulo V – Medidas administrativas; Capítulo VI – Disposições Executórias e Transitórias e Capítulo VII – Cláusulas Finais.

De fato, a CRER traz diversos direitos para os refugiados, entretanto, é importante destacar que em seu artigo 2º estão enunciados deveres gerais dos refugiados de se conformar às leis e regulamentos, bem como a medidas tomadas a fim de manter a ordem pública<sup>75</sup>.

A Convenção também dispõe sobre o princípio da não discriminação quanto à raça, religião e nacionalidade daquele que solicita refúgio (artigo 3º), e que aos refugiados será concedido, ressalvadas as disposições favoráveis da Convenção, o regime que os Estados concedem aos estrangeiros em geral (artigo 7º).

---

<sup>75</sup> ACNUR. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 15 de Julho de 1952. loc. cit.

No Capítulo II referente à situação jurídica do refugiado destaca-se o artigo 16 que enuncia o direito de estar em juízo, contemplado também pela DUDH. Este direito garante aos refugiados o acesso aos tribunais, com assistência judiciária e isenção do *cautio judicatum solvi*<sup>76</sup>, recebendo, pois mesmo tratamento concedido aos nacionais.

A CRER traz um capítulo inteiramente dedicado a empregos remunerados e que é de fundamental importância para que o refugiado possa se integrar ao novo Estado em que reside. Como vimos anteriormente, o artigo 17, referente às profissões assalariadas foi inicialmente objeto de reserva por parte do Brasil.

Apesar da concessão de refúgio no Brasil ser vista pelo ACNUR como um dos mais justo e democrático do mundo, uns dos maiores problemas se referem à moradia, emprego e discriminação<sup>77</sup>. Dessa forma, a retirada da reserva por parte do Brasil no que se refere ao emprego, se mostra como uma atitude positiva a fim de buscar uma maior integração e solução duradoura para a questão dos refugiados.

Não é assegurado tratamento favorável apenas nas profissões assalariadas, mas também no que concerne ao exercício de profissão não assalariada:

Art. 18 - Profissões não assalariadas

Os Estados Contratantes darão aos refugiados que se encontrarem regularmente no seu território tratamento tão favorável quanto possível e, em todo caso, tratamento não menos favorável do que o que é dado, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral, no que concerne ao exercício de uma profissão não assalariada na agricultura, na indústria, no artesanato e no comércio, bem como à instalação de firmas comerciais e industriais.<sup>78</sup>

Outro aspecto que merece destaque diz respeito aos profissionais liberais. O artigo 19 (1) dispõe da seguinte maneira:

Art. 19 - Profissões liberais

1. Cada Estado dará aos refugiados que residam regularmente no seu território e sejam titulares de diplomas reconhecidos pelas autoridades competentes do referido Estado e que desejam exercer uma profissão liberal, tratamento tão favorável quanto

---

<sup>76</sup> Tipo especial de caução exigida do autor da ação, brasileiro ou estrangeiro, que residir fora do Brasil ou ausentar-se durante a demanda, para garantir as custas e honorários de advogado da parte contrária, se o autor não tiver bens imóveis situados no Brasil, que possam garantir este pagamento em caso de perda da demanda.

<sup>77</sup> MOREIRA, Julia Bertino. **Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil**. p. 122.

<sup>78</sup> ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 15 de Julho de 1952**. loc. cit.

possível, e, em todo caso, tratamento não menos favorável do que é dado, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral.<sup>79</sup>

No caso do refugiado não possuir diploma ou mesmo instrução educacional ao chegar ao Estado em que irá solicitar refúgio, a CRER estabelece que o Estado contratante deve conceder ao refugiado o mesmo tratamento dado aos nacionais no que concerne ao ensino primário. O artigo 22 responsável por essa disposição também especifica assistência para acesso a estudos, reconhecimento de certificado de estudos, de diplomas e títulos universitários estrangeiros, isenção de direitos e taxas e concessão de bolsas de estudo.

Embora o direito de exercer a sua profissão ou mesmo ter acesso à educação e reconhecimento de seu diploma e certificado de estudos já existente sejam assegurados pelos Estados Contratantes (no caso, em tela, o Brasil), há obstáculos para o exercício de tais direitos, sobretudo no que diz respeito ao reconhecimento do diploma pelas autoridades competentes, o que, em última análise se configura como um obstáculo para a integração local de refugiados.

No que concerne à assistência pública em matéria de assistência e socorros públicos esta também é assegurada pelo artigo 23 da CRER. Aos refugiados também é garantido a liberdade de movimento no território do país em que se encontrem, podendo inclusive escolher o local de sua residência. O Estado que recebe o refugiado deverá entregar ao mesmo, documentos de identidade e não podem aplicar sanções à refugiados que tenham entrado de maneira irregular no país, conforme o artigo 31 da CRER.

Art. 31 - Refugiados em situação irregular no país de refúgio

1. *Os Estados Contratantes não aplicarão sanções penais em virtude da sua entrada ou permanência irregulares, aos refugiados que, chegando diretamente do território no qual sua vida ou sua liberdade estava ameaçada no sentido previsto pelo art. 1º, cheguem ou se encontrem no seu território sem autorização, contanto que se apresentem sem demora às autoridades e lhes exponham razões aceitáveis para a sua entrada ou presença irregulares. (grifo nosso)<sup>80</sup>.*

Os refugiados em situação irregular são amparados pelo princípio do *non refoulement*, previsto no artigo 33 da CRER, e, como veremos a seguir, adotado pela legislação brasileira.

---

<sup>79</sup> ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 15 de Julho de 1952**. loc. cit.

<sup>80</sup> Idem.



#### 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.<sup>81</sup>

Por fim, cabe ressaltar que no Capítulo VI acerca das Disposições Executórias e Transitórias está disposto que os Estados Contratantes se comprometem com a cooperação com o ACNUR na tarefa de supervisionar e aplicar as disposições desta Convenção.

Quanto ao Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados temos que o mesmo foi aprovado em Nova York em 31 de janeiro de 1967 e o Brasil aderiu ao mesmo em 07 de abril de 1972, tendo sido internalizado pelo Decreto nº 70.946/1972.

O PRER foi adotado a fim de contornar falhas da Convenção<sup>82</sup> e que pudessem interferir na proteção e alcance de soluções duradouras para as pessoas que se vissem na condição de refugiadas. Uma das falhas é a questão da limitação temporal e geográfica, já mencionadas e que foram retiradas pelo artigo 1º do referido Protocolo, assim redigido:

#### ARTIGO I

##### Disposição Geral

1. Os Estados partes no presente Protocolo comprometer-se-ão a aplicar os artigos 2 a 34 inclusive da Convenção aos refugiados, definidos a seguir.

2. Para os fins do presente Protocolo o termo "refugiados" salvo no que diz respeito à aplicação do parágrafo 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 no parágrafo 2 da seção A do artigo primeiro.

3. O presente Protocolo será aplicado pelos Estados partes sem nenhuma limitação geográfica; entretanto, as declarações já feitas em virtude da alínea a do parágrafo 1º da seção B do artigo primeiro da Convenção aplicar-se-ão também, no regime do presente Protocolo, a menos que as obrigações do Estado declarante tenham sido

---

<sup>81</sup> ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 15 de Julho de 1952**. loc. cit.

<sup>82</sup> PEREIRA, Luciana Diniz Durães, op.cit. loc. cit.

ampliados e conformidade com o parágrafo 2 da seção B do artigo primeiro da Convenção.<sup>83</sup>

### 2.1.3 Convenção Americana de Direitos Humanos

Por fim, importante no âmbito de proteção regional dos direitos humanos têm a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), assinada na Conferência Especializada Interamericana de Direitos Humanos em 22 de novembro de 1969 e a qual o Brasil aderiu em 25 de setembro de 1992 e internalizou pelo Decreto nº 678 de 06 de novembro de 1992, com reservas aos artigos 43 e 48, d, que dizem respeito as visitas *in loco* das Nações Unidas.

No preâmbulo desse ato internacional é mencionado o princípio da dignidade da pessoa humana, enfatizando que os direitos do homem tem como fundamento o atributo da pessoa humana e não o fato de ser nacional de um determinado Estado. Ademais, também menciona que tal princípio já foi consagrado por outros instrumentos como a Declaração Universal dos Direitos do Homem, já tratado neste capítulo.

Na CADH, assim como na Declaração Universal dos Direitos do Homem e na Convenção de 1951, é protegido o direito a não discriminação por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social (artigo 1, 1) e a igualdade perante a lei (artigo 24).

#### Artigo 1. Obrigação de respeitar os direitos

1. Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.

2. Para os efeitos desta Convenção, pessoa é todo ser humano.

#### Artigo 24. Igualdade perante a lei

Todas as pessoas são iguais perante a lei. Por conseguinte, têm direito, sem discriminação, a igual proteção da lei.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> ACNUR. Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 31 de janeiro de 1967. Disponível em [http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%5Bmode%5D=1&tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%5Bfolder%5D=181](http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bfolder%5D=181) Acesso em 27 de abril de 2017.

Também podemos mencionar como resguardados por este instrumento internacional as garantias judiciais no artigo 8 e que envolvem o direito de ser ouvido perante um Tribunal ou juiz competente que determine seus direitos e obrigações e as garantias processuais no âmbito de uma acusação. Em paralelo, temos a proteção judicial estampada no artigo 25:

Artigo 25. Proteção judicial

1. Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais.

2. Os Estados Partes comprometem-se:

- a. a assegurar que a autoridade competente prevista pelo sistema legal do Estado decida sobre os direitos de toda pessoa que interpuser tal recurso;
- b. a desenvolver as possibilidades de recurso judicial; e
- c. a assegurar o cumprimento, pelas autoridades competentes, de toda decisão em que se tenha considerado procedente o recurso.<sup>85</sup>

Além das garantias judiciais, a família é protegida pelo artigo 17 da CADH. A própria lei 9.474/1997, como verá adiante, estende os efeitos da condição de refugiado aos familiares e o ACNUR também atua com o objetivo de manter os grupos familiares reunidos.

Outro direito que já mencionamos e que também é protegido na CADH é o direito a circulação e residência. Apesar de esse dispositivo mencionar no item 7, o direito de buscar asilo, estamos diante também da situação dos refugiados que saem de seus países de origem e pedem refúgio em outro país (refúgio stricto sensu). Conforme o artigo:

Artigo 22. Direito de circulação e de residência

1. Toda pessoa que se ache legalmente no território de um Estado tem direito de circular nele e de nele residir em conformidade com as disposições legais.
2. Toda pessoa tem o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive do próprio.

---

<sup>84</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos de 22 de novembro de 1969**. Disponível em [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm) Acesso em 03 de maio de 2017.

<sup>85</sup> Idem.

3. O exercício dos direitos acima mencionados não pode ser restringido senão em virtude de lei, na medida indispensável, numa sociedade democrática, para prevenir infrações penais ou para proteger a segurança nacional, a segurança ou a ordem públicas, a moral ou a saúde públicas, ou os direitos e liberdades das demais pessoas.

4. O exercício dos direitos reconhecidos no inciso 1 pode também ser restringido pela lei, em zonas determinadas, por motivo de interesse público.

5. Ninguém pode ser expulso do território do Estado do qual for nacional, nem ser privado do direito de nele entrar.

6. O estrangeiro que se ache legalmente no território de um Estado Parte nesta Convenção só poderá dele ser expulso em cumprimento de decisão adotada de acordo com a lei.

7. Toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos e de acordo com a legislação de cada Estado e com os convênios internacionais.

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.

9. É proibida a expulsão coletiva de estrangeiros.<sup>86</sup>

Na Parte II da Convenção vêm explicitado os meios de proteção e os órgãos competentes para os assuntos relacionados ao cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados Partes nesta Convenção, quais sejam, a Corte e a Convenção Interamericana de Direitos Humanos.

Pelo exposto, ficou claro que a Convenção trata de direitos e garantias inerentes ao ser humano, e, tendo o Brasil a ratificado, é imprescindível que seus direitos sejam garantidos aos indivíduos que solicitam refúgio ao Brasil.

Concluindo, os tratados abordados neste tópico e que protegem os direitos humanos em geral, e, especificamente os direitos dos refugiados devem ser lidos em conjunto e também com o apoio da legislação nacional (Lei nº 9.474) a fim de salvaguardarem a proteção à dignidade da pessoa humana e fazer com que os refugiados tenham soluções mais duradouras para suas vidas, tais como a integração local, a repatriação e o reassentamento, que serão analisadas no último capítulo deste trabalho.

---

<sup>86</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. op. cit.

## 2.2 O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados: resoluções do Comitê Executivo do ACNUR e os procedimentos e critérios para a concessão do status de refugiado

O ACNUR, como vimos, atua respaldado na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967. Mas, ele também possui outros dois importantes instrumentos que auxiliam os Estados na proteção dos refugiados: o manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado e o Comitê Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ExCom, na sigla em inglês.

O ExCom é um órgão subsidiário da Assembleia Geral das Nações Unidas, criado pela Resolução 1166 (XII) de 1957 e entrou em funcionamento no ano de 1959<sup>87</sup>. A referida resolução assim determinava:

“Requer que o Conselho Econômico e Social estabeleça um Comitê Executivo do programa do Alto Comissariado, que consistirá de representantes de vinte ou vinte e cinco Estados membros das Nações Unidas ou Estados membros de quaisquer agências especializadas, eleitos pelo Conselho na mais ampla base geográfica possível, com demonstrado interesse e devoção à solução dos problemas relativos aos refugiados”<sup>88</sup>.

As funções principais do ExCom são: assessorar o Alto Comissariado no exercício de suas funções de acordo com o Estatuto da agência e revisar anualmente o uso dos fundos à disposição do Alto Comissariado e dos programas propostos ou que já estão em execução<sup>89</sup>. A fim de realizar tais funções são adotadas por esse órgão “conclusões” em temas de proteção dos refugiados apresentados pelo Alto Comissário, e também “decisões” revisando o uso do fundo e programas.

Neste tópico serão consideradas as “conclusões” desse Comitê Executivo que tratem da proteção dos refugiados, especialmente, no que se referem à aplicação das legislações de proteção, os direitos garantidos nos tratados mencionados anteriormente (Anexo II), os critérios de concessão do *status* de refugiado, e acerca das soluções duráveis.

---

<sup>87</sup> ACNUR. **Informação Geral – O Comitê Executivo (ExCom)**. Disponível em <http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/o-comite-executivo-excom/> Acesso em 27 de abril de 2017

<sup>88</sup> Idem.

<sup>89</sup> Idem.

Ademais, acerca dos critérios de concessão do *status* de refugiados, o ACNUR possui critérios e procedimentos para tal concessão e que devem orientar os Estados que recebem solicitantes de refúgio e estão compilados em um manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado.

O manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado é baseado na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967 e é dividido em duas partes: a primeira parte tratando dos *critérios* trazidos pela Convenção e pelo Protocolo e a segunda parte tratando do *procedimento* a ser utilizado para determinar a condição de refugiado<sup>90</sup>.

Os critérios são interpretações dos termos que estão na Convenção, no que se refere à definição geral do termo refugiado no parágrafo 2 do artigo 1 (A). Considerando que o objetivo deste trabalho não é estudar com minúcias a Convenção de 1951, mas sim de observar os direitos trazidos por tratados de direitos humanos e refugiados, e analisá-los, em especial quanto às soluções duradouras para esses indivíduos que deixaram seus países de origem, o que nos importará nesse momento é verificar quais os procedimentos que o ACNUR consignou como necessários para a determinação da condição de refugiado.

Com relação ao procedimento para determinar a condição de refugiado, o ACNUR o enxerga como de fundamental importância. A Convenção em particular não especifica os tipos de procedimentos a serem adotados, deixando a critério de cada Estado estabelecer os procedimentos que considera mais adequado, tendo em vista a sua estrutura constitucional e administrativa<sup>91</sup>. No caso do Brasil, ele possui um procedimento específico, realizado pelo Comitê Nacional para Refugiados e que está na lei nº 9.474/1997.

O próprio ExCom recomendou na ‘conclusão nº 8 (XXVIII)’ que os Estados que não possuíssem procedimentos, estabelecessem os mesmos em um futuro próximo e que incluíssem a participação do ACNUR. Além disso, tal ‘conclusão’ também recomenda requisitos básicos que os procedimentos deveriam respeitar, são eles:

---

<sup>90</sup> ACNUR. Recursos – Publicações. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado**. Disponível em [http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual\\_de\\_procedimentos\\_e\\_criterios\\_para\\_a\\_determinacao\\_da\\_condicao\\_de\\_refugiado](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado) Acesso em 06 de maio de 2017, p. 3-5.

<sup>91</sup> Ibidem, p. 39.

(e) Recomendou que os procedimentos para a determinação do estatuto de refugiado deveriam satisfazer os seguintes requisitos básicos:

(i) O **funcionário competente** (por exemplo, funcionário de imigração ou da polícia de fronteiras) a quem o requerente, pessoalmente, se dirige na fronteira ou no território de um Estado contratante, deverá ter instruções claras para lidar com casos que possam cair no âmbito de instrumentos internacionais relevantes. **Deve ser-lhe exigido que actue de acordo com o princípio de *non-refoulement* e que submeta esses casos a uma autoridade superior.**

(ii) O requerente deverá receber as orientações necessárias sobre o procedimento a seguir.

(iii) **Deverá estar claramente identificada a autoridade** - sempre que possível, uma única autoridade central - com responsabilidade para examinar os pedidos de estatuto de refugiado e para tomar uma decisão em primeira instância.

(iv) Deverão ser dadas ao requerente as condições necessárias, incluindo os **serviços de um intérprete** qualificado para submeter o seu caso às autoridades competentes. Deverá também ser dada aos requerentes a oportunidade, da qual deverão ser devidamente informados, de contactar um representante do ACNUR.

(v) Se o requerente é reconhecido como refugiado, deve ser, conseqüentemente, notificado e deve ser-lhe emitida documentação certificando o seu estatuto de refugiado.

(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.

(vii) Ao requerente deverá ser permitido permanecer no país em que está pendente a decisão sobre o seu pedido inicial pela autoridade competente referida no parágrafo (iii) anterior, a menos que tenha sido estabelecido por essa autoridade que o seu pedido é claramente abusivo. Dever-lhe-á também ser permitida a permanência no país enquanto estiver pendente o recurso junto de uma autoridade administrativa superior ou judicial<sup>92</sup>.

O ACNUR participa de diversos modos nos procedimentos para determinação da condição de refugiado, baseado nas disposições sobre cooperação entre os Estados e o Alto Comissariado que estão no artigo 35 da Convenção de 1951 e no correspondente Artigo II do Protocolo de 1967<sup>93</sup>.

O manual apresentado pelo ACNUR foca essencialmente na identificação dos fatos que levaram o indivíduo a solicitar o refúgio. De regra a apresentação dos fatos e a prova dos mesmos incumbe ao solicitante de refugio, que, entretanto, se defronta muitas vezes com a ausência de provas documentais ou outros meios. Neste caso, cabe à autoridade que examina

<sup>92</sup> ACNUR. **Conclusão nº 8 (XXVIII) – Determinação do Estatuto de Refugiado**. In: Recursos – Documentos. Conclusões do Comitê Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas. Disponível em [http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%5Bmode%5D=1&tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%5Bfolder%5D=169](http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bfolder%5D=169) Acesso em 17 de abril de 2017.

<sup>93</sup> ACNUR. Recursos – Publicações. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado**, p. 40.

o pedido utilizar-se de todos os meios para instruir com provas os pedidos, e em face, de uma declaração crível aplicar ao solicitante o benefício da dúvida<sup>94</sup>.

As primeiras informações a serem fornecidas podem ser obtidas por meio do preenchimento de questionário-modelo. Mas, é evidente que a fim de se tomar uma decisão serão necessárias umas ou mais entrevistas pessoais para esclarecer fatos e acontecimentos<sup>95</sup>.

Entre os requisitos apontados pelo ExCom temos a atuação da autoridade com base no princípio do *non refoulement*. Este princípio é adotado pela Convenção de 1951 e também pela lei brasileira de refúgio. Na ‘conclusão nº 06 (XXVIII)’, o ExCom demonstrou preocupação, na medida em que o Alto Comissário havia observado que, embora, aceito pelos Estados, tal princípio vinham sendo negligenciado, e então, reafirmou a importância dos Estados o observarem tanto nas fronteiras quanto no interior dos Estados<sup>96</sup>.

Além das preocupações com critérios de determinação, o Comitê Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas possui ‘conclusões’ relativo aos direitos dos refugiados e às soluções duráveis de repatriamento voluntário e reassentamento.

Como vimos nos tratados anteriormente analisados e poderemos observar na lei nº 9.474/1997, o refugiado que tem tal *status* concedido possui o direito de estendê-lo para o seu grupo familiar. Nessa linha, o ExCom por meio das conclusões ‘nº 9 (XXVIII)’ e ‘nº 24 (XXXII)’, enfatizam a necessidade de reagrupar membros das famílias e, sobretudo na conclusão nº24 menciona a questão dos menores desacompanhados, sugerindo que antes de serem reinstalados, os governos devem realizar todos os esforços para encontrar os pais ou parentes próximos<sup>97</sup>.

---

<sup>94</sup> ACNUR. Recursos – Publicações. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado**, p. 40.

<sup>95</sup> Ibidem, p. 41.

<sup>96</sup> ACNUR. **Conclusão nº 6 (XXVIII) – Princípio de non refoulement**. In: Recursos – Documentos. Conclusões do Comitê Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas. Disponível em [http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%5Bmode%5D=1&tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%5Bfolder%5D=169](http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bfolder%5D=169) Acesso em 17 de abril de 2017.

<sup>97</sup> ACNUR. **Conclusão nº 9 (XXVIII) e 24 (XXXII) – Reagrupamento Familiar**. In: Recursos – Documentos. Conclusões do Comitê Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas. Disponível em [http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%5Bmode%5D=1&tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%5Bfolder%5D=169](http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bfolder%5D=169) Acesso em 17 de abril de 2017.



Sobre a solução de repatriação, o ExCom também já emitiu uma conclusão, a de nº 40 (XXXVI) em que enfatiza o direito dos refugiados retornarem ao seus países de origem de maneira voluntária e pede o aprofundamento da cooperação entre os Estados para que tal movimento de retorno seja realizado com a máxima segurança e para o local de residência do refugiado no país de origem. Por meio dessa conclusão, também fica consignada a necessidade da participação do Alto Comissário em avaliar a viabilidade da repatriação e as questões humanitárias envolvidas, planejando e implementando todas as fases da repatriação.

Cumprе mencionar também, em termos das soluções duráveis para os refugiados, que o ExCom explicitou preocupação com os deslocamentos irregulares de refugiados de países onde já haviam obtido proteção, justamente pela falta de perspectiva de integração local, com possibilidade de emprego e educação, repatriamento voluntário e reassentamento<sup>98</sup>.

Assim, ficou claro que além da Convenção e do Protocolo, o ACNUR por meio do ExCom tem uma atuação forte para promover e difundir os direitos dos refugiados e sempre baseado na cooperação entre os Estados e Alto Comissário. Contudo, sabemos que cada Estado, embora signatário dos tratados de proteção, como o Brasil, possuem estruturas específicas de proteção e de cooperação com o ACNUR.

No tópico seguinte, abordarei especificamente a lei brasileira de refúgio que baseada nos tratados mencionados busca proteger o solicitante de refugio e o refugiado no seu território.

### **2.3 A legislação interna para proteção dos refugiados: Lei nº 9.474/1997**

Apesar de todos os instrumentos internacionais de proteção dos refugiados, os Estados precisam efetivar a proteção em seu interior. Nesse sentido, eles elaboram regras adequadas às suas realidades para a matéria de proteção dos direitos humanos e refugiados.

---

<sup>98</sup> ACNUR. **Conclusão nº 58 – Deslocamentos Irregulares** In: Recursos – Documentos. Conclusões do Comitê Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas. Disponível em [http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%5Bmode%5D=1&tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%5Bfolder%5D=169](http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bfolder%5D=169) Acesso em 17 de abril de 2017.

Com o Brasil, não seria diferente. Embora o país tenha ratificado os tratados internacionais mencionado no tópico 2.1, além de outros que não foram abordados neste trabalho, ele também elaborou a sua legislação interna para refugiados: a lei nº 9.474/1997. Esta lei estabeleceu os critérios de reconhecimento do *status* de refugiados e determinou o procedimento para esse reconhecimento, criando inclusive um órgão específico para tratar do tema, o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE)<sup>99</sup>.

A lei 9.474/1997 foi elaborada em conjunto com representantes do ACNUR e do governo brasileiro. O fato de o Brasil possuir uma lei exclusiva para o tema dos refugiados é relevante, uma vez que a maioria dos Estados signatários da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 trata dos refugiados em legislações sobre imigração e asilo, sem uma lei específica<sup>100</sup>.

Do ponto de vista formal, a legislação brasileira é dividida em oito títulos tratando sobre aspectos caracterizadores, do ingresso e do pedido de refúgio, do CONARE, do Processo de Refúgio, dos Efeitos sobre a extradição e a expulsão, da cessação e da perda da condição de refugiado, das soluções duráveis e das disposições finais.

Cumprе ressaltar que os pontos mais relevantes e que serão objeto de análise dizem respeito aos direitos concedidos aos solicitantes de refúgio e refugiados, o processo de concessão de refúgio de responsabilidade do CONARE e as soluções duráveis que a legislação propõe.

A lei 9.474/1997 é bem posterior às convenções internacionais sobre o tema ratificadas pelo Brasil, e assim, adotou uma definição mais ampla de refugiado<sup>101</sup>, ao enunciar em seu artigo 1º, III, que “*será reconhecido como refugiado todo indivíduo que devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país*”<sup>102</sup>. Ao adotar essa definição, o país demonstra segundo Jubilut:

---

<sup>99</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. op. cit. p. 190.

<sup>100</sup> Ibidem, p. 191.

<sup>101</sup> Ibidem, p. 176.

<sup>102</sup> BRASIL. Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997. op. cit.

“vontade política de proteger as pessoas vítimas de desrespeitos aos seus direitos mais fundamentais, de forma a denotar uma solidariedade para com os demais seres humanos e uma consciência da responsabilidade internacional do Brasil”.<sup>103</sup>

O artigo 2º da lei estende os efeitos da condição jurídica dos refugiados aos membros do grupo familiar que dependam economicamente do refugiado, e se encontrem em território nacional. Como mencionado no tópico anterior, o ExCom possui conclusões relativas ao reagrupamento familiar, de modo que o Brasil transporta para a lei interna uma preocupação que já era internacional, qual seja, manter juntas as famílias que precisam sair de seus países de origem e solicitar refúgio em outro país.

No título I, capítulo II da lei, os artigos 4 a 6 tratam da condição jurídica do refugiado e pontuam que no Brasil os refugiados estarão sujeitos ao amparo da referida lei, bem como dos demais instrumentos internacionais que o Brasil tenha ratificado ou venha a aderir. Assim dispõe os referidos artigos:

“Art. 4º O reconhecimento da condição de refugiado, nos termos das definições anteriores, sujeitará seu beneficiário ao preceituado nesta Lei, sem prejuízo do disposto em instrumentos internacionais de que o Governo brasileiro seja parte, ratifique ou venha a aderir.

*Art. 5º O refugiado gozará de direitos e estará sujeito aos deveres dos estrangeiros no Brasil, ao disposto nesta Lei, na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, cabendo-lhe a obrigação de acatar as leis, regulamentos e providências destinados à manutenção da ordem pública.*

Art. 6º O refugiado terá direito, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, a cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica, carteira de trabalho e documento de viagem.”<sup>104</sup>

Pela leitura desses artigos, fica evidente que embora seja uma lei bem estruturada no sentido formal, ela é limitada ao não definir especificadamente os direitos assegurados aos refugiados no artigo 5º, denotando mais uma vez a necessidade da leitura conjunta com os demais instrumentos internacionais como o faz esse trabalho.

Antes mesmo de solicitar o refúgio, o que pode ser feito para qualquer autoridade migratória a qualquer tempo, é assegurado aos refugiados a possibilidade de entrada irregular no país (artigo 8º), justamente por que na maioria das vezes é impossível que o refugiado

---

<sup>103</sup> JUBILUT, Liliansa Lyra. op. cit. p. 191.

<sup>104</sup> BRASIL. Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997. op. cit.

consiga os documentos de viagem em virtude da situação existente em seu país de origem<sup>105</sup>. Tais direitos já são assegurados pela Convenção de 1951, nos artigos 27 e 31 (1).

Nesse sentido, a lei brasileira adota o princípio do *non refoulement* no artigo 7º, §1º. Tal princípio está contido, como visto, no artigo 33 (1) da Convenção de 1951, e é fundamental para a proteção dos refugiados por impedir que a pessoa ameaçada em seu país de origem seja compulsoriamente retirada do território do país onde solicita refúgio, seja por meio do instituto da deportação, da extradição ou da expulsão.

A solicitação do refúgio suspende conforme determina a lei qualquer procedimento de extradição e apenas em casos excepcionais de segurança nacional ou ameaça à ordem pública é que será efetuada a expulsão do refugiado do território nacional.

A lei ainda especifica as hipóteses de cessação e perda do *status* de refugiado em seus artigos 38 e 39. A cessação ocorre quando a condição de refugiado não é mais necessária, sendo certo que o indivíduo poderá contar com a proteção do seu Estado, enquanto que a perda tem caráter punitivo e decorre da prática de algum ato pelo refugiado (JUBILUT, p. 194).

No que tange ao Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), previsto no título III da lei, é órgão colegiado, vinculado ao Ministério da Justiça, composto por representantes da área governamental, da sociedade civil e das Nações Unidas, responsável por analisar os pedidos e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado, bem como orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados<sup>106</sup>.

Em relação à composição do CONARE, temos como destaque, por não encontrar paralelo em outros Estados da América do Sul<sup>107</sup>, que o mesmo é constituído por um representante de organização não governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País (artigo 14, VII da lei). Duas entidades da sociedade civil que

---

<sup>105</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. op. cit. p. 192.

<sup>106</sup> BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Política Externa: Refugiados e o CONARE**. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/153-refugiados-e-o-conare>. Acesso em 3 de maio de 2017.

<sup>107</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. op. cit. p. 193.

atuam em conjunto com o ACNUR nos processos de integração local, repatriação e reassentamento serão tratadas no último capítulo deste trabalho, são elas a Cáritas Brasileira e a Associação Antônio Vieira.

O processo para a concessão de refúgio está estabelecido nos artigos 17 a 32 da lei. Inicialmente, o solicitante preenche um termo de declaração, marcando a abertura dos procedimentos e a autoridade competente informará ao ACNUR sobre a existência do processo de solicitação<sup>108</sup>.

Após o preenchimento da solicitação, o Departamento de Polícia Federal, conforme o artigo 21 da lei, emitirá um *Protocolo Provisório* em favor do solicitante e seu grupo familiar para que possam permanecer no país até a decisão final do processo e permita que o mesmo possa expedir sua Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS).

O solicitante de refúgio é encaminhado aos Centros de Acolhida aos Refugiados dos convênios Cáritas/ACNUR, onde tem início a análise do pedido. No Centro de Acolhida o solicitante é submetido a uma entrevista e é elaborado um *Parecer de Elegibilidade*. Finda a instrução do processo pela autoridade competente, é realizada outra entrevista com um representante do CONARE, uma vez que o governo Brasileiro que é exclusivamente competente para conceder ou não o refúgio e, então, a solicitação é incluída pauta de discussão do órgão colegiado<sup>109</sup>.

Após discussões em um grupo de estudos prévios, que envolve o CONARE, o Ministério das Relações Exteriores, o ACNUR e a sociedade civil, o parecer tem o mérito apreciado pelo plenário do CONARE. Em caso de decisão positiva, o solicitante se registra na Polícia Federal e recebe o Registro Nacional de Estrangeiro (RNE), por outro lado, sendo negativa a decisão, o solicitante tem 15 dias para deixar o país ou entrar com recurso perante o Ministro da Justiça que proferirá a decisão final<sup>110</sup>.

Por fim, no penúltimo título da lei são tratadas as soluções duráveis, quais sejam: a repatriação, a integração local e o reassentamento. A repatriação é o retorno ao país de origem

---

<sup>108</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. op. cit. p. 192.

<sup>109</sup> Ibidem, p. 197 et seq.

<sup>110</sup> Idem.

e deve ser voluntária, salvo quando o refugiado não possa mais recusar a proteção do seu país de origem, ou seja, quando ocorreu a cessação do *status* de refugiado. O reassentamento ocorre quando os refugiados continuam sofrendo ameaças e problemas de adaptação no primeiro país de refúgio e são alocadas em um terceiro Estado, caracteriza-se pela voluntariedade. E a integração local que busca facilitar a inserção do refugiado na comunidade em que se encontra<sup>111</sup>.

No capítulo três deste trabalho será feito, como já mencionado, um estudo mais aprofundado dessas soluções duráveis à luz das legislações internacionais e nacionais de refúgio no âmbito da atuação da Cáritas Brasileira, principalmente a Cáritas Arquidiocesana do Estado do Rio de Janeiro e da Associação Antônio Vieira.

---

<sup>111</sup> ACNUR. **Informação Geral – Breve histórico do ACNUR.** op. cit.

### 3. A APLICAÇÃO DAS LEGISLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS E REFUGIADOS: OS DIREITOS GARANTIDOS E AS “SOLUÇÕES DURADOURAS”.

Neste capítulo focaremos na aplicação das legislações nacionais e internacionais analisadas no capítulo dois, a partir das “soluções duráveis” estampadas na lei brasileira de refúgio, lei nº 9.474/1997, tudo isso, observando a atuação da sociedade civil, principalmente a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro na integração local e repatriação dos refugiados e da Associação Antônio Vieira, no que diz respeito ao *Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário*. Tais soluções duráveis estão elencadas no Título VII, artigos 42 a 46 da lei nº 9.474/1997, a seguir transcritos:

#### TÍTULO VII

Das Soluções Duráveis

#### CAPÍTULO I

Da Repatriação

Art. 42. 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.**

#### CAPÍTULO II

Da Integração Local

Art. 43. 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.

Art. 44. 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.

#### CAPÍTULO III

Do Reassentamento

Art. 45. O reassentamento de refugiados em outros países deve ser caracterizado, sempre que possível, pelo caráter voluntário.

Art. 46. **O reassentamento de refugiados no Brasil se efetuará de forma planejada e com a participação coordenada dos órgãos estatais e, quando possível, de organizações não-governamentais, identificando áreas de cooperação e de determinação de responsabilidades.**<sup>112</sup>

Contudo, para que as “soluções duráveis” sejam colocadas em prática, principalmente a integração local, é necessário antes de qualquer coisa respeitar direitos fundamentais dos

<sup>112</sup> BRASIL. Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997. op. cit.

refugiados (também elencados no capítulo anterior e esquematizados no Anexo II deste trabalho) e que estão genericamente estampados no artigo 5º da lei brasileira:

Art. 5º O refugiado gozará de direitos e estará sujeito aos deveres dos estrangeiros no Brasil, ao disposto nesta Lei, na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, cabendo-lhe a obrigação de acatar as leis, regulamentos e providências destinados à manutenção da ordem pública<sup>113</sup>.

A lei é muito genérica ao tratar tanto das “soluções duráveis” para os refugiados, quanto dos direitos assegurados aos mesmos. Por esse motivo é que no estudo em questão foi realizada uma leitura em conjunto com instrumentos internacionais ratificados pelo Brasil e elaborado um quadro explicativo com os direitos assegurados aos refugiados nos diversos instrumentos internacionais estudados (Anexo II).

Uma vez que o Estado Brasileiro ratificou tratados internacionais de direitos humanos e incorporou os mesmos ao seu ordenamento, a sua legislação e a sua prática interna precisam estar em consonância com os direitos assegurados. Ainda mais considerando que os tratados internacionais sobre direitos humanos possuem, de acordo com a jurisprudência do STF, hierarquia suprallegal, ou seja, estão acima das normas infraconstitucionais e abaixo da Constituição. Em resumo, a lei brasileira precisa estar conformada tanto com os tratados ratificados pelo Brasil e analisados no capítulo anterior quanto com a própria Constituição.

A proteção dos refugiados é uma temática que afeta o mundo todo. Entretanto, para o Brasil, a questão também tem importância no seu contexto regional. O Brasil, como mencionado anteriormente, adotou em sua legislação um conceito ampliado de refugio, proveniente da Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984<sup>114</sup>. Dessa forma, a lei contempla tanto os motivos clássicos de refúgio estampados na Convenção de 1951 quanto os motivos ampliados da referida Declaração, embora o Brasil não tenha assinado a mesma<sup>115</sup>. O artigo 1º da lei 9.474/1997 assim dispõe:

Será reconhecido como refugiado todo individuo que:

<sup>113</sup> BRASIL. **Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997**. op. cit.

<sup>114</sup> ACNUR. **Cartagena +30: antecedentes e desafios**. Disponível em: <http://www.acnur.org/cartagena30/pt-br/antecedentes-e-desafios/> Acesso em 06 de junho de 2017.

<sup>115</sup> MOREIRA, Julia Bertino. **O acolhimento de refugiados no Brasil: políticas, frentes de atuação e atores envolvidos**. Anais da Associação Brasileira de Estudos Populacionais (ABEP), p. 1-19. Campinas, 2007. Disponível em [http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/outros/5EncNacSobreMigracao/comunic\\_sec\\_2\\_aco\\_ref\\_bra.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/outros/5EncNacSobreMigracao/comunic_sec_2_aco_ref_bra.pdf) Acesso em 04 Junho 2017, p. 6.



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

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

III – devido à grave e generalizada violação de direito humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país<sup>116</sup>.

A Declaração de Cartagena é considerada um marco para o trabalho humanitário em toda a América Latina e Caribe, estabelecendo uma série de princípios e recomendações para a proteção dos refugiados nessa região do mundo<sup>117</sup>. Após a Declaração de Cartagena, a Organização das Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos e os países da região vêm reiterando a sua preocupação com a temática por meio da adoção de outros instrumentos regionais como, a “*Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas*” (1994), a “*Declaração e o Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina*” (2004) e a “*Declaração de Brasília sobre a Proteção de Pessoas Refugiadas e Apátridas*” (2014)<sup>118</sup>.

Mais recentemente, no ano de 2014, foi adotado a “*Declaração de Brasília sobre a Proteção de Pessoas Refugiadas e Apátridas*”, que tem como anexo o Plano de Ação Brasil, e reafirmou a necessidade de soluções duradouras para os refugiados na região<sup>119</sup>.

A partir dessa preocupação internacional e também regional que se instrumentalizaram por meio de Planos de Ação, sendo o mais recente o Plano de Ação Brasil (2014) é que discorrerei acerca das soluções duráveis para os refugiados. No próximo tópico vou tratar especificamente sobre o “Plano de Ação Brasil” no que toca à integração local, repatriação e reassentamento. Em seguida, mencionarei brevemente dados quantitativos de refúgio extraídos do Departamento de Polícia Federal e do CONARE e sobre as organizações da sociedade civil que atuam em parceria com o governo brasileiro na implementação dessas soluções duráveis. Por fim, abordarei cada uma das soluções duradouras com enfoque na atuação em conjunto do governo brasileiro, do ACNUR e das organizações da sociedade civil.

---

<sup>116</sup> BRASIL. **Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997**. op. cit.

<sup>117</sup> ACNUR. **Cartagena +30: antecedentes e desafios**. op.cit.

<sup>118</sup> Idem.

<sup>119</sup> Idem.

### 3.1 O marco do Plano de Ação Brasil para as soluções duráveis na América Latina e no Caribe

A “*Declaração de Brasília sobre a Proteção de Pessoas Refugiadas e Apátridas*”, acompanhada do Plano de Ação Brasil é um instrumento fruto do processo estratégico Cartagena+30, cujo objetivo foi celebrar as conquistas e avanços desde a “*Declaração de Cartagena sobre Refugiados*”, mas também refletir sobre os desafios que ainda precisam ser superados na proteção dos refugiados<sup>120</sup>.

O processo estratégico Cartagena+30 enfatizou, da mesma forma que este trabalho o fez desde o princípio, a complementariedade entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Refugiados para promover um marco jurídico de proteção à luz do princípio da dignidade da pessoa humana<sup>121</sup>.

Entre os desafios que foram identificados por esse processo estratégico temos a implementação de mecanismos completamente efetivos, entre eles, *o alcance de soluções duradouras e sustentáveis*. Em suma, segundo o ACNUR, há nos países da região, uma lacuna entre o alto padrão das legislações de proteção e a sua prática<sup>122</sup>.

O mundo e a região da América Latina e Caribe enfrentam novos padrões de deslocamento forçado e com novas motivações, dos quais para a América Latina é possível destacar o crime organizado transnacional e a violência dele decorrente<sup>123</sup>. O crime organizado é responsável, por exemplo, pela fuga de colombianos de seu país para o Equador e seu posterior reassentamento em território brasileiro, como será visto adiante.

Os refugiados que chegam aos países da América Latina, incluindo o Brasil, não vivem em acampamentos, mas nos próprios centros urbanos. Esse fator gera a escassez de recursos urbanos e até mesmo tensões sociais com a população<sup>124</sup>, o que compromete a integração local dos refugiados que não são recebidos com a devida hospitalidade.

---

<sup>120</sup> ACNUR. **Cartagena +30: antecedentes e desafios**. op. cit.

<sup>121</sup> ACNUR. **Declaração e Plano de Ação Brasil**. Disponível em <http://www.acnur.org/cartagena30/pt-br/declaracao-e-plano-de-acao-do-brasil/> Acesso em 04 de maio de 2017, p. 1.

<sup>122</sup> ACNUR. **Cartagena +30: antecedentes e desafios**. op.cit.

<sup>123</sup> Idem.

<sup>124</sup> Idem.

Os refugiados em situação de refúgio prolongado precisam de soluções duradouras, entre as quais temos as soluções tradicionais de repatriação, integração local e reassentamento. Entretanto, como bem coloca Moreira (2014), essas soluções podem não se mostrar tão duradouras quanto deveriam, muitas vezes por conta das dificuldades na implementação e efetivação<sup>125</sup>.

A integração local é a solução duradoura que representa o maior desafio, mas que na maioria das vezes é a mais importante para os refugiados e deslocados. Nesse sentido, o Plano de Ação Brasil propôs o fortalecimento e a atualização do programa ‘Cidades Solidárias’<sup>126</sup>, através de um novo programa de ‘Integração Local’ com os seguintes eixos de ação:

- a) Impulsionar processos inclusivos para a formulação de políticas públicas e correspondente adequação da normativa interna para a integração dos refugiados.
- b) Fortalecer a coordenação das instituições governamentais e não governamentais relevantes para facilitar, dentro dos marcos jurídicos vigentes, o acesso efetivo das pessoas refugiadas a "serviços públicos solidários", como saúde, educação, habitação e emprego, e aprender com as boas práticas sobre o acesso aos direitos que têm em alguns países da região.
- c) Construir políticas e um marco normativo regional para responder aos desafios da situação das famílias binacionais em matéria de integração local e à repatriação voluntária.
- d) Formular políticas e programas a nível local para promover a integração intercultural das pessoas refugiadas e as comunidades de acolhida, que reflitam a contribuição dos refugiados ao desenvolvimento comunitário.**
- e) Ressaltar a importância de documentos de identificação pessoal, sua emissão e renovação, se possível de forma rápida e gratuita, sem qualquer menção ou referência à condição de refugiado, e promover o seu reconhecimento pelo sistema bancário nacional.
- f) Facilitar a mudança do status migratório dos refugiados, de residentes temporários a residentes permanentes, e dos processos de naturalização, quando assim solicitado, através de procedimentos ágeis, acessíveis e de baixo custo.
- g) Fomentar, na medida do possível, projetos de geração de renda ou meios de vida, bem como de programas de capacitação profissional e vocacional, e a participação ativa do setor público e privado na geração de empregos para os refugiados, por exemplo, através de programas de responsabilidade social de empresas, o acesso a projetos produtivos, ao microcrédito, aos programas sociais estatais e ao crédito bancário<sup>127</sup>.

---

<sup>125</sup> MOREIRA, Julia Bertino. **Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local.** REMHU, Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana, Brasília, v. 22, n. 43, p. 85-98, Dec. 2014. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1980-85852014000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-85852014000200006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 15 maio 2017, p.88.

<sup>126</sup> Conceito cunhado pelo ACNUR e que em linhas gerais, significa a participação ativa dos municípios (instituições e população) que reconhecem a necessidade de acolher e auxiliar na integração dos refugiados. Para saber mais acesse: Cidades solidárias para refugiadas e refugiados - <https://www.youtube.com/watch?v=-ZcsXOiMTqY>

<sup>127</sup> ACNUR. **Declaração e Plano de Ação Brasil.** op. cit., p. 12/13.

No que se refere a políticas públicas de integração local, a Declaração identifica que existem boas práticas nos países, com um esforço conjunto dos Estados, do ACNUR e da sociedade civil. Com relação ao eixo de ação “d”, destaco o Plano Estadual de Política de Atenção aos Refugiados do Rio de Janeiro, abordado a seguir quando tratarmos da integração local.

A repatriação é a solução duradoura por excelência uma vez que permite o retorno do refugiado para o seu país de origem. Esta foi uma solução enfatizada, sobretudo, pelos países da região andina (Venezuela, Colômbia, Equador, Peru, Bolívia e Chile)<sup>128</sup>.

Entre os eixos de particular importância para o “Programa de Repatriação Voluntária” trazida pelo Plano temos: garantir que seja uma decisão livre, individual e informada dos refugiados; continuar a cooperação binacional entre os países de asilo e de origem dos refugiados; favorecer os mecanismos tripartites de repatriação; continuar o desenvolvimento de políticas públicas para impulsionar os avanços nas áreas de origem dos refugiados e deslocados, bem como executar os programas de atenção aos refugiados que retornam aos seus países<sup>129</sup>.

Em relação ao Programa Regional de Reassentamento Solidário, lançado no Plano México, foi proposta uma avaliação conjunta dos países a fim de que compartilhassem as boas práticas e aperfeiçoassem o mesmo, tendo em vista as realidades da região<sup>130</sup>. O reassentamento é uma solução importante e de solidariedade para os países que recebem grande número de refugiados, no caso da América Latina, o Equador, à época do Plano de Ação Brasil.

Entre as ações a serem realizadas o Plano propõe a possibilidade de estabelecer um *Fundo de Cooperação Voluntário* para fortalecer o programa de reassentamento, com contribuições da comunidade internacional<sup>131</sup>.

Além desses programas ‘clássicos’ como solução para os refugiados, o Plano de Ação Brasil também propõe o Programa “Mobilidade Laboral”, principalmente entre os países do

---

<sup>128</sup> ACNUR. **Declaração e Plano de Ação Brasil**. Op. cit., p. 12.

<sup>129</sup> Idem.

<sup>130</sup> Ibidem, p. 13.

<sup>131</sup> Idem.

MERCOSUL e nos marcos normativos existentes de integração regional<sup>132</sup>. Em linhas gerais, por esse programa os refugiados teriam facilidade no livre trânsito para terceiros países onde pudessem ter acesso a emprego e autossuficiência econômica.

No Brasil, a sociedade civil atua em parceria com o governo para que as soluções duradouras sejam implementadas. Vejamos um pouco sobre duas organizações da sociedade civil que realizam este trabalho.

### **3.2 Organizações da Sociedade Civil: Cáritas Arquidiocesana e Associação Antônio Vieira**

Os programas de repatriação, reassentamento e integração local dos refugiados estabelecidas no âmbito do Plano de Ação do México (2004) foram reavaliados pelo Plano de Ação Brasil em 2014. No Brasil, esses programas são desenvolvidos em parceria com o ACNUR e com organizações da sociedade civil, que se mobilizam para integrar os refugiados<sup>133</sup>. No que se refere ao programa de integração local e repatriação voluntária, são desenvolvidos em parceria com a Cáritas Brasileira, e no tocante ao reassentamento há uma parceria do governo brasileiro com a Associação Antônio Vieira (ASAV).

A Cáritas Brasileira é uma das 164 organizações-membros da Rede Cáritas Internacional presentes no mundo<sup>134</sup>, uma organização sem fins lucrativos ligada à Igreja Católica. No Brasil, a Cáritas foi criada no ano de 1956 e está ligada à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e à Pastoral Social<sup>135</sup>.

Inicialmente, a missão da Cáritas era articular as obras sociais da Igreja e assumir o Programa de Alimentos para a Paz. Contudo, no ano de 1974 esse programa foi extinto, o que levou ao encerramento de muitas Cáritas Diocesanas. Apenas algumas, que já vinham se

---

<sup>132</sup> ACNUR. **Declaração e Plano de Ação Brasil**. op. cit., p. 14.

<sup>133</sup> MOREIRA, Julia Bertino. **O acolhimento de refugiados no Brasil: políticas, frentes de atuação e atores envolvidos**. op. cit., p. 9

<sup>134</sup> CÁRITAS BRASILEIRA. **Quem somos e Histórico**. Disponível em <http://caritas.org.br/quem-somos-e-historico> Acesso em 04 de junho de 2017.

<sup>135</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. op. cit. p. 173.

readeguando, passaram a trabalhar em torno dos ideais de educação de base e promoção humana<sup>136</sup>.

A Rede Cáritas realiza um trabalho junto aos refugiados. No Rio de Janeiro, o trabalho de proteção e apoio aos refugiados se concentra na Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro<sup>137</sup>. A Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (Cáritas/RJ) mantém um convênio com o ACNUR e com o Ministério da Justiça por meio do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) para realizar os programas de Acolhimento, Proteção Legal e Integração dos Refugiados<sup>138</sup>.

A Cáritas/RJ não atua na solução duradoura de reassentamento de refugiados, apenas se dedica a integração local e repatriação. Para a implementação do reassentamento, o governo brasileiro e o ACNUR atuam em parceria com outra organização da sociedade civil, a Associação Antônio Vieira (ASAV).

A ASAV é uma entidade de direito privado sem fins lucrativos, vinculada à Companhia de Jesus. Foi fundada em 04 de novembro de 1899 e tem por finalidade a promoção e o desenvolvimento da educação, a difusão da fé e ética cristãs preconizadas pela Companhia de Jesus<sup>139</sup>.

Entre as ações sociais realizadas por essa entidade, temos o Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário. Desde 2003, a ASAV e o ACNUR possuem um acordo visando a implementação de tal programa<sup>140</sup>.

### 3.3. O perfil do refúgio no Brasil entre os anos de 2010 e 2015

A partir de dados divulgados pelo CONARE<sup>141</sup> em maio de 2016 é possível estabelecer o perfil dos solicitantes de refúgio e refugiados no Brasil entre os anos de 2010 e 2015, tanto

---

<sup>136</sup> CÁRITAS BRASILEIRA. **Quem somos e Histórico**. Disponível em <http://caritas.org.br/quem-somos-e-historico> Acesso em 04 de junho de 2017.

<sup>137</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. op. cit. p. 174.

<sup>138</sup> CÁRITAS BRASILEIRA. **Centro de Acolhida de Refugiados: programas**. Disponível em <http://caritas.org.br/programas-caritas/refugiados> Acesso em 04 de junho de 2017.

<sup>139</sup> Associação Antônio Vieira (ASAV). **Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário**. Disponível em <http://www.asav.org.br/programa-brasileiro-de-reassentamento-solidario/> Acesso em 05 de junho de 2017.

<sup>140</sup> Idem.

no que se refere à quantidade de solicitações, quanto em relação à nacionalidade, idade, gênero, e também, em termos de solicitações pendentes de apreciação, solicitações deferidas e indeferidas, e incluindo os refugiados reassentados.

O número de solicitações de refúgio nos últimos cinco anos cresceu 2.868%. A tabela a seguir mostra o número de solicitantes por ano.

ANO DE SOLICITAÇÃO	NÚMERO DE SOLICITANTES
2010	966
2011	3.220
2012	4.022
2013	17.631
2014	28.385
2015	28.670

Fonte: Departamento de Polícia Federal (até 20/03/2016).

Os haitianos são os que mais solicitam refúgio ao Brasil (48.371), seguido pelos senegaleses (7.206), os sírios (3.460), os bengaleses (3.287), os nigerianos (2.578), os angolanos (2.281), congolese (2.167), entre outros. No final de 2015, segundo dados do CONARE e do Departamento de Polícia Federal, havia 25.222 solicitações pendentes de apreciação<sup>142</sup>.

Com o aumento exponencial das solicitações de refúgio, o CONARE, no ano de 2015 anunciou a descentralização do órgão com abertura de escritórios em São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre, além de instituir um sistema de processo eletrônico<sup>143</sup> e contar com o auxílio de 10 consultores estrangeiros enviados pelo ACNUR para auxiliar na análise dos

<sup>141</sup> ACNUR. **Sistema de Refúgio Brasileiro – Refúgio em números**. Disponível em [http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Sistema\\_de\\_Refugio\\_brasileiro\\_-\\_Refugio\\_em\\_numeros\\_-\\_05\\_05\\_2016](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Sistema_de_Refugio_brasileiro_-_Refugio_em_numeros_-_05_05_2016). Acesso em 05 de junho de 2017.

<sup>142</sup> Idem.

<sup>143</sup> ACNUR. **Brasil tem quase 9 mil refugiados de 79 nacionalidades**. Brasil, 10 de maio de 2016. Disponível em <http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/brasil-tem-quase-9-mil-refugiados-de-79-nacionalidades/>. Acesso em 05 de junho de 2017.

casos. Entretanto, essa parceria com o ACNUR não foi renovada e o número de pessoas dedicadas à análise dos pedidos de refúgio foi drasticamente reduzido<sup>144</sup>.

O alto número de pedidos de refúgio por haitianos também influiu as solicitações pendentes. Tal situação começou a se modificar quando o Brasil criou o denominado “visto humanitário<sup>145</sup>”, aplicado a vítimas de crises econômicas e ambientais<sup>146</sup>. O visto humanitário também passou a ser aplicado aos solicitantes de refúgio sírios, em virtude da guerra que assolava o país.

Os critérios de concessão do visto humanitário levam em consideração as dificuldades específicas vividas em zonas de conflito, mantendo-se os procedimentos de análise de situações vedadas para concessão de refúgio (art. 3º da Lei nº 9.474/1997)<sup>147</sup>.

Em termos de processos julgados, temos que entre abril de 2015 e abril de 2016 foram analisados 2.426 processos de refúgio, sendo 653 reconhecimentos de sírios no Brasil, 931 processos deferidos e 842 indeferidos. Vejamos mais dados na tabela abaixo, produzida com base em gráfico do relatório do CONARE.

O

ANO/JULGAMENTOS	SÍRIA	DEFERIDOS	INDEFERIDOS	TOTAL
2010	1	118	275	394
2011	----	105	304	409
2012	36	168	402	606
2013	267	358	668	1.293
2014	1312	933	169	2.414
2015	532	685	450	1.667
abril 2015- abril 2016	653	931	842	2.426

O relatório do CONARE também nos fornece dados acerca do número de refugiados reconhecidos e reassentados no Brasil por país de origem. O maior número de refugiados

<sup>144</sup> VASCONCELOS, Marcos. **Brasil tem 26 mil pedidos de refugio e só 13 pessoas para analisa-los.** Consultor Jurídico. São Paulo, 14 de abril de 2017. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2017-abr-14/brasil-26-mil-pedidos-refugio-13-pessoas-analisa-los> Acesso em 05 de junho de 2017.

<sup>145</sup> O visto humanitário é concedido nas mesmas situações de concessão de refúgio, tais como perseguições e conflito armado, mas também para vítimas de crise econômica e ambiental.

<sup>146</sup> VASCONCELOS, Marcos. op. cit.

<sup>147</sup> ACNUR. **Brasil tem quase 9 mil refugiados de 79 nacionalidades.** op. cit.



reconhecidos são os Sírios, em virtude da guerra em seu país. Podemos observar também que em termos de reassentamento, temos, em ordem decrescente, os colombianos, os palestinos e outras nacionalidades<sup>148</sup>.



Em termos de perfil dos refugiados reconhecidos no Brasil, o relatório aponta que 13,2% possuem entre 0-12 anos, 4,8% entre 13-17 anos, 42,6% entre 18-29 anos, 36,2% entre 30 e 59 anos e 1,8% são maiores de 60 anos. Os reconhecimentos em sua maioria são de refugiados do sexo masculino (71,8%)<sup>149</sup>.

No que se refere aos indeferimentos de refúgio, a maioria está concentrada na faixa etária de 18-29 anos (49,1%), seguida pela faixa etária de 30-59 anos (44,1%) e são de solicitações do sexo masculino (82,7%). Os dados também revelam os países que tem os maiores indeferimentos (total acumulado), nos quais temos a Colômbia (680), Romênia (657), Angola (570), Guiné-Bissau (482), Líbano (459), Cuba (414), República Democrática do Congo (378), Nigéria (372), Senegal (269) e Paquistão (219), outras nacionalidades somam 2.317 indeferimentos.

Dessa forma, por meio dos dados apresentados, observamos que ocorreu um aumento significativo dos pedidos de refúgio no Brasil nos últimos cinco anos. Também ficou

<sup>148</sup> ACNUR. **Sistema de Refúgio Brasileiro – Refúgio em números**. op. cit.

<sup>149</sup> Idem.

demonstrado com a tabela dos pedidos julgados, que o país aumentou o número de reconhecimento de refugiados.

O Brasil conta com refugiados de 79 nacionalidades, sendo que as cinco maiores nacionalidades de solicitantes são: haitianos, senegaleses, sírios, bengaleses e nigerianos. Por sua vez, as cinco maiores nacionalidades reconhecidas são: sírios, angolanos, colombianos, congolese e libaneses<sup>150</sup>.

Esse aumento, tanto do número de pedidos quanto do número de concessões/reconhecimentos, implica para o Brasil maiores responsabilidades em proporcionar aos refugiados condições de vida adequadas, bem como, soluções duradouras para que possam reconstruir suas vidas (integração local), retornar aos seus países quando assim desejarem e a situação que os levou a solicitar o refúgio cessar (repatriação) e serem redirecionados a outro Estado ou serem recebidos pelo Brasil quando o primeiro país de refúgio não lhes fornecer a segurança adequada, ou seja, permanecerem as ameaças à sua vida e integridade física (reassentamento).

### **3.4 A integração local dos refugiados e os direitos assegurados**

“Propiciar políticas de hospitalidade e não discriminação para fortalecer a integração local através da promoção do respeito à diversidade e à interculturalidade, ressaltando o aporte positivo das pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas para as comunidades de acolhida.”

(Declaração de Cartagena, 1984).

Quando estamos tratando de “integração local” de refugiados estamos fazendo referência nas palavras de Moreira (2014) ao “processo que se desenvolve quando o refugiado passa a interagir em novo contexto, no país de destino, em meio à comunidade receptora”<sup>151</sup>. Sem adentrar em um debate acerca do conceito de integração, que seria demasiadamente complexo e não constitui o objetivo deste trabalho, é importante frisar que uma das maneiras de pensar o conceito de integração, e utilizada nesse trabalho, pressupõe que o refugiado ao se integrar não abandone a sua própria identidade e a sua cultura.

---

<sup>150</sup> ACNUR. **Sistema de Refúgio Brasileiro – Refúgio em números**. op. cit.

<sup>151</sup> MOREIRA, Julia Bertino. **Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local**. loc. cit.

Na realidade, os refugiados no processo de integração vão ajustar o seu comportamento e atitudes, preservando a sua cultura e requerendo que os nacionais compreendam o diferente. O que se supõe é uma via de mão dupla em que haja adaptação do refugiado e também da sociedade receptora<sup>152</sup>. O processo de integração é, portanto, abrangente, envolve múltiplas esferas e produz resultados variáveis.

Neste trabalho iremos pensar a integração, bem como as demais soluções duradouras, a partir da ótica dos atores envolvidos nesse processo de elaboração de políticas de integração, são eles: o próprio governo brasileiro, as organizações da sociedade civil e o ACNUR. São esses atores que em certa medida vão definir o que é a integração dos refugiados e como ela ocorrerá na prática.

No Brasil, a integração local de refugiados começou a ocorrer, sobretudo, após o país retirar a reserva geográfica da Convenção de 1951, o que se deu no ano de 1989. Nesse momento, o Brasil passou a adotar a definição ampliada de refúgio proveniente da Declaração de Cartagena e a acolher refugiados de todos os continentes<sup>153</sup>.

Na segunda metade dos anos 1990 a temática dos refugiados foi inserida no tema mais amplo dos direitos humanos<sup>154</sup>. Entre 1992 e 1994, o Brasil recebeu cerca de 1.200 angolanos, em virtude de um período conturbado de eleições em Angola, e o número de refugiados reconhecidos pelo país aumentou consideravelmente. O Primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos de 1996 previa a elaboração de uma lei que regulamentasse o estatuto dos refugiados, o que foi concretizado com a elaboração da lei nº 9.474/1997.

Contudo, os termos para a integração como, por exemplo, as condições de vida e o acesso a políticas públicas, não são mencionados na legislação brasileira, que foca apenas em questões atinentes a documentos, inclusive os relativos à educação<sup>155</sup>.

Os termos para integração local são idealizados e praticados por uma estrutura tripartite (governo brasileiro, ACNUR e organizações da sociedade civil), com preponderância das

---

<sup>152</sup> CASTLES, Stephen et alii *apud* MOREIRA, Julia Bertino. **Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local.**, loc. cit.

<sup>153</sup> MOREIRA, Julia Bertino. **O acolhimento de refugiados no Brasil: políticas, frentes de atuação e atores envolvidos**, p. 6.

<sup>154</sup> MOREIRA, Julia Bertino. **Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local**, p. 92.

<sup>155</sup> *Ibidem*, p. 93.

instituições da sociedade civil. Essas instituições formam uma rede de parcerias com outras instituições públicas e privadas para apoiar os refugiados no exercício de seus direitos<sup>156</sup>.

No Rio de Janeiro, esse papel de apoio aos refugiados é realizado pela Cáritas Arquidiocesana que trabalha com o atendimento a refugiados e solicitantes de refúgio atuando em três frentes: acolhimento, proteção legal e integração local.

O acolhimento consiste em fornecer todas as orientações sobre como solicitar refúgio às autoridades competentes, bem como atender as necessidades básicas mais imediatas como abrigo, alimentação, saúde, higiene e vestuário<sup>157</sup>. Quanto à proteção legal, esta é uma tarefa do governo brasileiro que irá conceder ou não refúgio. Contudo, a Cáritas atua por meio de advogados que realizam todo tipo de esclarecimento acerca da lei, acompanha o andamento do processo, realiza entrevista com os solicitantes de refúgio e elabora pareceres sobre os casos<sup>158</sup>.

Por fim, a Cáritas atua na integração local dos refugiados. Este trabalho é realizado por assistentes sociais, psicólogos e pedagogos e busca tornar o refugiado autossuficiente para se integrar a sociedade<sup>159</sup>. Essa integração é importante desde o momento da solicitação de refúgio, enquanto o solicitante aguarda a decisão a ser tomada pelo CONARE, e ela ocorre, principalmente, de duas maneiras: estudo do idioma e inserção no mercado de trabalho.

No que se refere ao estudo do idioma, a Cáritas possui uma parceria com a Faculdade de Letras e o Instituto de Educação da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, onde voluntários atuam como professores de português, utilizando línguas mediadoras, como o francês, o inglês, o árabe e o espanhol. Os refugiados, divididos em sete turmas, assistem às aulas duas vezes na semana<sup>160</sup>.

Além do estudo do idioma, os refugiados têm direito à educação pública (ver anexo II) propiciada pelo ingresso em escolas e universidades públicas. Nesse aspecto, é importante observar que o fato do refugiado possuir uma profissão no seu país de origem é tanto positivo

---

<sup>156</sup> MOREIRA, Julia Bertino. **Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local**, p. 93.

<sup>157</sup> CÁRITAS ARQUIDIOCESANA DO RIO DE JANEIRO. **O que fazemos**. Disponível em <http://www.caritas-rj.org.br/o-que-fazemos.html> Acesso em 04 de junho de 2017.

<sup>158</sup> Idem.

<sup>159</sup> Idem.

<sup>160</sup> Idem.

para a integração, a depender da situação econômica do país receptor, quanto pode se mostrar como um obstáculo<sup>161</sup>, na medida em que o refugiado não aceitará qualquer tipo de colocação no mercado de trabalho em virtude da sua formação e da atividade que realizava em seu país de origem.

Também são assegurados aos refugiados o direito à assistência e socorro público (ver anexo II), ou seja, direito à saúde, que se concretiza mediante atendimento médico em hospitais públicos e fornecimento de medicamentos adquiridos com a verba do ACNUR. Os direitos à moradia e alimentação são assegurados por meio de convênios firmados pela Cáritas com instituições da rede de apoio aos refugiados<sup>162</sup>. Em contraposição aos direitos assegurados, é imprescindível mencionar que aos refugiados não são assegurados direitos políticos, o que prejudica a capacidade de terem suas demandas ouvidas e atendidas pelo governo<sup>163</sup>.

Por todo o exposto, fica evidente a atuação tripartite para auxiliar na integração dos refugiados. O governo brasileiro auxilia no fornecimento de serviços básicos de saúde e educação. A Cáritas Arquidiocesana, organização da sociedade civil, oferece serviços essenciais, como cursos para aprender o idioma local e cursos profissionalizantes para inserção no mercado de trabalho. Por fim, o ACNUR financia a Cáritas/RJ para que continue na implementação de programas que visem a integração dos refugiados, além de fornecer seu *expertise* para essa organização<sup>164</sup>.

Mas, apesar dessa importante atuação da sociedade civil a fim de integrar os solicitantes de refugio e refugiados, essa integração nem sempre é fácil. Por ela perpassam muitos obstáculos, como por exemplo, a situação precária das estruturas de saúde e educação, as dificuldades em conseguir um posto no mercado de trabalho e principalmente, o fato dos refugiados não serem ouvidos e não agirem efetivamente nesse processo de integração do qual fazem parte.

---

<sup>161</sup> MOREIRA, Julia Bertino. **O acolhimento de refugiados no Brasil: políticas, frentes de atuação e atores envolvidos**, p. 14.

<sup>162</sup> MOREIRA, Julia Bertino. **Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local**, p. 93 e 94.

<sup>163</sup> Idem.

<sup>164</sup> Idem.

Ainda cabe mencionar que a decisão em conceder ou não o *status* de refugiado provém dos Estados e esta decisão está imersa na análise de inúmeros fatores políticos, sociais, econômicos, culturais, entre outros que envolvem a política doméstica e a política internacional.

Como bem pontua Moreira (2014), o país que recebe o refugiado pode utilizar o acolhimento com diversos objetivos, desde rotular o país de origem como violador de direitos humanos ou até mesmo por necessidades econômicas, como também pode considerar o refugiado um grande encargo e/ou ameaça à sua soberania, e, dessa forma rechaça-lo<sup>165</sup>.

### **3.4.1 O Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de atenção aos refugiados do estado do Rio de Janeiro**

No Estado do Rio de Janeiro foi instituído pelo Decreto nº 42.182 de 2009, o Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de atenção aos Refugiados, do qual fazem parte, entre outras instituições, a Cáritas/RJ, o ACNUR e o CONARE. Este Comitê é coordenado pela Secretária de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro<sup>166</sup>.

Seu principal objetivo é defender e promover os direitos dos solicitantes de refúgio e refugiados que vivem no Rio de Janeiro e entre suas atividades está a elaboração, implementação e monitoramento do Plano Estadual de Políticas de Atenção aos Refugiados<sup>167</sup>, que, segundo o relatório da consulta pública realizada, foi resultado de um debate travado entre o Governo, a sociedade civil organizada, o ACNUR e os próprios solicitantes de refúgio e refugiados<sup>168</sup>.

O Plano teve como metodologia inicialmente a integração legal do refugiado, em seguida a integração econômica a fim de que o refugiado conquiste a sua independência material e ao lado disso, também é primordial a integração social, com políticas públicas que

---

<sup>165</sup> MOREIRA, Julia Bertino. **Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local**, p. 87.

<sup>166</sup> BRASIL, Governo do Estado do Rio de Janeiro. **Plano Estadual de Política de Atenção aos Refugiados**. Disponível em <http://www.rj.gov.br/web/seasdh/exibeconteudo?article-id=900875> Acesso em 05 de junho de 2017, p. 3.

<sup>167</sup> Idem.

<sup>168</sup> Ibidem, p. 4.

garantam o acesso à educação e saúde. O povo brasileiro também é importante na medida em que propiciará a integração cultural<sup>169</sup>.

A divisão do plano se dá em seis eixos temáticos, cada qual com diretrizes e objetivos, ações, produtos, responsáveis, prazo e prioridade. Os eixos temáticos são: documentação, educação, emprego e renda, moradia, saúde, ambiente sociocultural e conscientização para a temática<sup>170</sup>.

Essa iniciativa do governo do Estado do Rio de Janeiro coloca em prática um dos eixos de atuação do Plano de Ação Brasil que buscava fortalecer a integração local de refugiados, por meio de políticas a nível local que promovessem a integração entre os refugiados e as comunidades de acolhida.

O presente trabalho não se propõe a uma análise detalhada da efetividade desse Plano do Estado do Rio de Janeiro. Contudo, era primordial a menção ao mesmo, ainda que de forma breve e pouco aprofundada para consignar que o governo brasileiro vem empreendendo tentativas em nível local a fim de assegurar os direitos dos refugiados concebidos em tratados internacionais, na legislação interna de proteção aos refugiados e, também, na Constituição da República de 1988.

### **3.5 O retorno dos refugiados para o seus países de origem – a solução durável da repatriação**

“Instar os Estados a estabelecer mecanismos tripartites entre o país de origem, o país de asilo e o ACNUR para facilitar os processos de repatriação voluntária, considerando como uma boa prática regional a participação dos próprios refugiados.” (Declaração de Cartagena, 1984).

A repatriação consiste no refugiado retornar ao seu país de origem, na medida em que as condições de instabilidade que levaram ao refúgio cessaram. Contudo, é importante frisar que o retorno deve ter um caráter voluntário, ou seja, o refugiado não pode ser obrigado a retornar.

---

<sup>169</sup> BRASIL, Governo do Estado do Rio de Janeiro. **Plano Estadual de Política de Atenção aos Refugiados**. Disponível em <http://www.rj.gov.br/web/seasdh/exibeconteudo?article-id=900875> Acesso em 05 de junho de 2017, p. 6.

<sup>170</sup> Idem.

Algumas vezes, mesmo tendo cessado as causas que levaram ao refúgio, a instabilidade do país de origem dos refugiados é tão grande que o refugiado passa anos no país de refúgio, ali se integra, o que dificulta a repatriação<sup>171</sup>.

Segundo o ACNUR, a repatriação é a solução duradoura escolhida pela maioria dos refugiados. Mas, essa solução requer o comprometimento total do país de origem dos refugiados para que a integração local do mesmo seja realizada com segurança e dignidade. Além disso, o ACNUR organiza visitas ao país de origem para que os refugiados verifiquem as condições da repatriação, bem como informam sobre as condições do país, e façam uma escolha informada pela repatriação. O ACNUR ainda auxilia os refugiados assim que eles retornam aos seus países, a fim de que possam reconstruir suas vidas<sup>172</sup>.

A solução de repatriação também é realizada pelo ACNUR em parceria com o governo e organizações da sociedade civil. No Rio de Janeiro, a Cáritas/RJ que tem essa parceria para implementar a repatriação de refugiados. Em termos brasileiros, caso emblemático de repatriação se refere à refugiados angolanos que vieram para o Brasil a partir de 1992 quando foi retomada a guerra civil em Angola.

O fluxo de refugiados para o Brasil aumentou consideravelmente a partir de 1992, até então o país contava com aproximadamente 200 refugiados iranianos que haviam sido reassentados no Brasil. A retomada da guerra civil em Angola, levou 1.200 angolanos a fugirem para o Brasil, o único país que concedia visto de turista. A maioria fugia das consequências da guerra, porém o Brasil adotava a definição ampliada de refugio, o que favoreceu tais angolanos<sup>173</sup>.

Por volta do segundo semestre de 1996, os refugiados angolanos que viviam no Rio de Janeiro começaram a retornar para seu país, auxiliados pela Cáritas/RJ. Em 1997, o fluxo de

---

<sup>171</sup> MOREIRA, Julia Bertino. **Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local**, loc. cit.

<sup>172</sup> ACNUR. **Quem ajudamos – solução duradoura – repatriação voluntária**. Disponível em <http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/solucoes-duradouras/repatriacao-voluntaria/> Acesso em 07 de junho de 2017.

<sup>173</sup> ANDRADE, José H. Fischel de; MARCOLINI, Adriana. **A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados: breves comentários sobre suas principais características**. Revista brasileira de política internacional, Brasília, v. 45, n. 1, p. 168-176, Junho/2002. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292002000100008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000100008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 04 Maio 2017, p. 170.



repatriação aumentou e os angolanos motivavam o retorno no fato de que queriam ajudar no desenvolvimento de seu país e que aqui no Brasil vinham enfrentando dificuldades econômicas<sup>174</sup>.

No ano de 2007, o ACNUR iniciou um programa de repatriação para Angola, mas que não obteve muito resultado. Após algum tempo, em 2011, o ACNUR lançou novo programa de repatriação, mas atendendo a refugiados angolanos que estivessem em países vizinhos, como por exemplo, na República Democrática do Congo (RDC)<sup>175</sup>.

Posteriormente, em 30 de junho de 2012, entrou em vigor a cláusula de cessação para refugiados de Angola e, também da Libéria. A cláusula de cessação foi adotada pelo ACNUR com base na paz e na estabilidade alcançada nos dois países. No caso de Angola, a medida anunciada se aplicava a todos os angolanos que deixaram o país durante a guerra de independência com Portugal (1965/1975) e durante a guerra civil que terminou em 2002 e significa que os nacionais de Angola, que permanecessem no exterior, não seriam mais considerados refugiados pelo ACNUR e pelos governos que os acolhessem<sup>176</sup>.

Em 2012, o CONARE estimou que 37,5% dos refugiados no Brasil eram de origem angolana. Assim, o governo brasileiro juntamente com o CONARE passou a analisar a situação, tendo em vista que muitos angolanos viviam a muito tempo no país, o que poderia dificultar a repatriação, que deve ser voluntária. Além da possibilidade de repatriação voluntária, o governo considerava a opção de concessão de residência permanente ou mesmo naturalização, conforme o artigo 12 da CF<sup>177</sup>.

Quando os refugiados são repatriados, eles ainda contam com apoio do ACNUR em projetos que facilitem a integração novamente em seus países de origem. São fornecidas ajudas financeiras e programas de aperfeiçoamento profissional para inserção no mercado de

---

<sup>174</sup> MOREIRA, Mário. **Refugiados no Brasil começam a voltar**. Folha de São Paulo. São Paulo, 8 de junho de 1997. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft080607.htm> Acesso em 07 de junho de 2017.

<sup>175</sup> SCHMITT, Celine. **ACNUR retoma programa de repatriação para mais de 40 mil refugiados angolanos**. ADUS. Angola, 10 de novembro de 2011. Disponível em <https://www.adus.org.br/2011/11/acnur-retoma-programa-de-repatriacao-para-mais-de-40-mil-refugiados-angolanos/> Acesso em 07 de junho de 2017.

<sup>176</sup> ACNUR. **Cessação para refugiados angolanos e liberianos pode alterar perfil do refúgio no Brasil**. Brasil, 03 de julho de 2012. Disponível em <http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/cessacao-para-refugiados-angolanos-e-liberianos-pode-alterar-perfil-do-refugio-no-brasil/> Acesso em 07 de junho de 2016.

<sup>177</sup> Idem.

trabalho<sup>178</sup>. O governo de Angola também atuou de forma importante ao auxiliar os nacionais que retornaram com habitação, formação profissional, crédito microempresarial e outros projetos de reintegração. A situação dos repatriados é monitorada pelo ACNUR durante um período de tempo<sup>179</sup>.

Quando os refugiados optam por permanecer nos países de refúgio, os mesmos continuam recebendo apoio do ACNUR, do governo dos países e das organizações implementadoras de forma que eles possam dar continuidade a solução duradoura da integração local.

### **3.6 Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário – uma parceria entre o governo brasileiro, o ACNUR e a Associação Antônio Vieira**

“Convidar os países da região que ainda não o tenham feito a analisar a possibilidade de participar do programa regional de reassentamento, em um marco de solidariedade e cooperação internacional.”

“Encorajar os países tradicionais de reassentamento a continuar recebendo refugiados da região, em particular daqueles países da América Latina e do Caribe que abrigam um alto número de refugiados.”

(Declaração de Cartagena, 1984).

O reassentamento caracteriza-se segundo Sampaio (2015):

“pela transferência de refugiados, que já se encontram sob a proteção de um país, a um terceiro país pelo fato de sua vida, liberdade, segurança, saúde ou direitos humanos fundamentais continuarem em risco neste país onde solicitaram e receberam refúgio pela primeira vez”<sup>180</sup>.

É uma tentativa buscada pelo ACNUR em parceria com os governos e com organizações da sociedade civil. Dessa forma, o reassentamento não é um direito dos refugiados, mas uma possibilidade de solução quando as demais não se mostrarem

---

<sup>178</sup> ACNUR. **Cessação para refugiados angolanos e liberianos pode alterar perfil do refúgio no Brasil.** Brasil, 03 de julho de 2012.

<sup>179</sup> SCHMITT, Celine. op. cit, loc. cit.

<sup>180</sup> SAMPAIO, Cyntia. **Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário: evolução e reflexões para seu fortalecimento.** Instituto Migrações e Direitos Humanos. Nov/2015 Disponível em [http://www.migrante.org.br/migrante/index.php?option=com\\_content&view=article&id=151:programa-brasileiro-de-reassentamento-solidario-evolucao-e-reflexoes-para-seu-fortalecimento&catid=87&Itemid=1203](http://www.migrante.org.br/migrante/index.php?option=com_content&view=article&id=151:programa-brasileiro-de-reassentamento-solidario-evolucao-e-reflexoes-para-seu-fortalecimento&catid=87&Itemid=1203) Acesso em 06 junho 2017, p. 01.

suficientes<sup>181</sup>. O próprio ACNUR possui critérios a fim de avaliar a necessidade de se recorrer ao reassentamento. Esses critérios são expostos por Sampaio (2015), e são: necessidade de proteção legal e física; sobreviventes de violência ou tortura; necessidade médica; mulheres em risco; reunião familiar; crianças e adolescentes desacompanhados; refugiados idosos; refugiados sem perspectiva de integração local<sup>182</sup>.

A busca pelo reassentamento pode ocorrer por diversas razões, entre elas podemos citar: o agente perseguidor cruza a fronteira e o Estado de primeiro refugio não ser capaz de oferecer proteção ou mesmo dificuldade de integração no Estado de primeiro refúgio<sup>183</sup>.

O uso estratégico do reassentamento vem sendo utilizado a fim de favorecer outras soluções duradouras, sobretudo, a integração local. Atualmente existem cerca de 24 países com programas regulares de reassentamento com características específicas que dependem de alguns fatores como: recursos financeiros e humanos alocados; cotas de recepção; legislação sobre refúgio; solidez do programa como política de Estado; envolvimento da sociedade civil entre outros<sup>184</sup>.

O Brasil é um dos países que possui programa de reassentamento, mas, historicamente, nem sempre foi assim. O Brasil não aceitou desde o princípio realizar a proteção de refugiados vitimados pelas duas guerras mundiais, isso porque o país se retirou da Liga das Nações e os refugiados que chegavam ao território brasileiro recebiam *status* de imigrantes comuns<sup>185</sup>.

Após a ratificação da Convenção de 1951, adotando a reserva geográfica, e adesão ao Protocolo de 1967, o Brasil decidiu que não podia permanecer com latino-americanos em seu território, mesmo que na condição de imigrantes, e optou por reassentar todos que aqui chegavam em busca de proteção<sup>186</sup>. Assim, todos os não europeus que chegavam ao território

---

<sup>181</sup> SAMPAIO, Cyntia. **Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário: evolução e reflexões para seu fortalecimento**, p. 02.

<sup>182</sup> Ibidem, p. 03.

<sup>183</sup> DOMINGUEZ, Juliana; BAENINGER, Rosana. **Programa de Reassentamento de Refugiados no Brasil**.

Anais da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2006. Disponível em

[https://www.researchgate.net/publication/242309212\\_Programa\\_de\\_Reassentamento\\_de\\_Refugiados\\_no\\_Brasil](https://www.researchgate.net/publication/242309212_Programa_de_Reassentamento_de_Refugiados_no_Brasil)  
Acesso em 06 de junho 2017, p. 08/09.

<sup>184</sup> SAMPAIO, Cyntia. op. cit. loc. cit.

<sup>185</sup> ANDRADE, José H. Fischel de; MARCOLINI, Adriana. op. cit., p. 168.

<sup>186</sup> Idem.

brasileiro recebiam visto de turista, podendo permanecer em território brasileiro por 90 dias, enquanto aguardavam o reassentamento em um terceiro país<sup>187</sup>.

No ano de 1977 foi instalado um escritório do ACNUR no Brasil com a responsabilidade de reassentar 20 mil sul-americanos<sup>188</sup>, entre eles chilenos, bolivianos, argentinos e uruguaios, que foram para Europa, Canadá, Nova Zelândia e Austrália<sup>189</sup>.

Após 1984, o Brasil deixou de impor limites temporais à permanência dos imigrantes que aguardavam o reassentamento em outros países e, em 1986, cerca de 200 iranianos foram reassentados, porém, na condição de migrantes<sup>190</sup>. O governo brasileiro ainda não queria ter responsabilidade sobre os refugiados, mas, um passo a frente estava sendo dado, por meio do apoio do ACNUR.

A retirada da reserva geográfica da Convenção de 1951 ocorreu no ano de 1989 possibilitando que refugiados de diversas nacionalidades pudessem ser reconhecidos como tais em território brasileiro. A partir desse momento, o governo passou a estabelecer um procedimento e uma divisão de responsabilidades no processo de solicitação de refúgio<sup>191</sup>.

A lei de refúgio brasileira, do ano de 1997, prevê o reassentamento como uma solução duradoura para os refugiados e no artigo 46 institui que:

“O reassentamento de refugiados no Brasil se efetuará de forma planejada e com a participação coordenada dos órgãos estatais e, quando possível, de organizações não governamentais, identificando áreas de cooperação e de determinação de responsabilidades.”<sup>192</sup>.

Com base nesse dispositivo, no ano de 1999 o Brasil assinou com o ACNUR um acordo instituindo o *Programa de Reassentamento Solidário*<sup>193</sup>. Inicialmente, o Brasil se comprometeu a reassentar refugiados que se enquadrassem nos seguintes critérios:

---

<sup>187</sup> MOREIRA, Julia Bertino. **O acolhimento de refugiados no Brasil: políticas, frentes de atuação e atores envolvidos**, p. 5.

<sup>188</sup> Idem.

<sup>189</sup> ANDRADE, José H. Fischel de; MARCOLINI, Adriana. op. cit., p. 169.

<sup>190</sup> Idem.

<sup>191</sup> Ibidem, p. 170

<sup>192</sup> BRASIL. Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997. op. cit.

<sup>193</sup> MOREIRA, Julia Bertino. **O acolhimento de refugiados no Brasil: políticas, frentes de atuação e atores envolvidos**, p. 7.

necessidade de proteção legal e física; mulheres em risco. Atualmente, existe uma tendência em se admitir os casos de refugiados sem perspectiva de integração local<sup>194</sup>.

A partir do acordo macro, o ACNUR iniciou um programa-piloto de reassentamento em quatro cidades brasileiras escolhidas pelo Ministério da Justiça, e que levava em consideração critérios como tamanho, atividade econômica e origem étnica. As cidades escolhidas para a fase inicial do programa foram: Porto Alegre (RS), Mogi das Cruzes (SP), Santa Maria Madalena (RJ) e Natal (RN)<sup>195</sup>.

O primeiro grupo recebido pelo Brasil para ser reassentado foram de 23 afegãos, instalados em Porto Alegre no ano de 2001<sup>196</sup>. O reassentamento dos primeiros refugiados afegãos foi realizado sob a coordenação do CONARE, do Ministério da Justiça e do ACNUR em conjunto com a ASAV do Rio Grande do Sul<sup>197</sup>.

Posteriormente, em 2003 foram acolhidos 75 colombianos provenientes da Costa Rica e do Equador, instalados no Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte e São Paulo<sup>198</sup>.

Os dois programas pilotos de reassentamento com afegãos e colombianos foi positivo a fim de levar a reflexões que aprimorassem o programa de reassentamento e superar dificuldades que foram encontradas para a implementação inicial do programa<sup>199</sup>.

No marco do Plano de Ação do México em 2004 o governo brasileiro propôs a criação do *Programa Regional de Reassentamento Solidário* a fim de proteger refugiados latino-americanos e ajudar os países que recebem grande contingente de colombianos, entre eles Costa Rica e Equador. Assim, o Brasil consolidou seu programa de reassentamento e passou a focar na questão do conflito colombiano.

Desde a consolidação do programa de reassentamento em 2004 até 2014, de acordo com estimativas do Ministério da Justiça e do CONARE, o Brasil reassentou 350 refugiados

---

<sup>194</sup> SAMPAIO, Cyntia. op. cit. loc. cit., p. 4.

<sup>195</sup> ANDRADE, José H. Fischel de; MARCOLINI, Adriana. op. cit., p. 173.

<sup>196</sup> MOREIRA, Julia Bertino. **O acolhimento de refugiados no Brasil: políticas, frentes de atuação e atores envolvidos**, p. 8.

<sup>197</sup> DOMINGUEZ, Juliana; BAENINGER, Rosana. op. cit., p. 10.

<sup>198</sup> MOREIRA, Julia Bertino. **O acolhimento de refugiados no Brasil: políticas, frentes de atuação e atores envolvidos**, loc. cit.

<sup>199</sup> SAMPAIO, Cyntia. op. cit., p. 5.

colombianos e o seu programa de reassentamento é considerado exemplar, com possibilidade de replicação no continente Americano<sup>200</sup>.

Após o reassentamento de colombianos, o Brasil também reassentou 108 refugiados palestinos que viviam no campo de refugiados de Ruweished, na Jordânia. O Brasil demonstrou boa vontade em receber esses refugiados que viviam em condição precária de vida, sem fazer qualquer distinção entre elas, acolhendo os mesmos em caráter humanitário e emergencial. Esses palestinos foram reassentados em cidades do estado do Rio Grande do Sul e do estado de São Paulo<sup>201</sup>.

Desde 2014, o Brasil se prepara para receber congolezes que desejem trabalhar no país e também se mostra disponível para participar do programa de reassentamento de sírios. Com relação aos sírios, o Brasil acelerou o processo de reconhecimento de refúgio<sup>202</sup> e também passou a conceder o denominado visto humanitário.

O *Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário* tem por objetivo ser um complemento ao sistema de proteção internacional ao refugiado, pois possibilita tanto a proteção legal e física, como a resolução duradoura, oferecendo condições básicas e necessárias para que as pessoas retomem a sua autossuficiência e a cidadania, reiniciando, assim, suas vidas<sup>203</sup>.

O procedimento para reassentamento é iniciado pelos oficiais de proteção do ACNUR que identificam a necessidade da referida solução e apresentam para os países que possuem programas de reassentamento. No caso do Brasil existem dois procedimentos para avaliação dos casos: submissão normal ou a submissão *fast-track* ou de urgência<sup>204</sup>.

Na submissão normal, o primeiro passo é uma missão de entrevista. Uma delegação tripartite formada pelo governo brasileiro, uma organização da sociedade civil e o ACNUR vão ao país de primeiro asilo realizar uma entrevista com os refugiados candidatos ao

---

<sup>200</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Brasil é referência em reassentamento de refugiados: programa solidário para colombianos é apresentado em Genebra como exemplo a ser replicado na América Latina**. Brasília, 02 de julho de 2014. Disponível em <http://www.justica.gov.br/noticias/brasil-e-referencia-em-reassentamento-de-refugiados> Acesso em 07 de junho de 2017.

<sup>201</sup> SAMPAIO, Cyntia. op. cit. p. 9.

<sup>202</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. op. cit, loc. cit.

<sup>203</sup> Associação Antônio Vieira (ASAV). op. cit. loc. cit.

<sup>204</sup> SAMPAIO, Cyntia. op. cit. p. 6.

reassentamento e apresentar-lhes o programa brasileiro. Os refugiados interessados assinam um termo de adesão voluntária ao programa. A delegação brasileira decide então pela recomendação positiva ou negativa. Em caso positivo, é enviado à primeira plenária do CONARE após a missão, e a mesma decide por maioria simples pelo reassentamento ou não. Não cabe recurso quando o caso não é aprovado pelo CONARE<sup>205</sup>.

Por outro lado, na submissão *fast track* ou de urgência não ocorre a missão de entrevista. Os casos avaliados como urgentes pelos oficiais do ACNUR são enviados ao ACNUR Brasil que os remete eletronicamente ao CONARE, que por sua vez, deve analisá-lo em 72 horas. O Brasil é pioneiro no estabelecimento de um procedimento de urgência<sup>206</sup>.

Depois que os refugiados chegam ao Brasil, a implementação do *Programa de Reassentamento* é realizada pelo ACNUR em parceria com o CONARE e com organizações da sociedade civil<sup>207</sup> com destaque aqui para a Associação Antônio Vieira (ASAV). A ASAV, enquanto parceira implementadora, realiza desde a recepção dos refugiados no aeroporto, até a preparação do aluguel de uma moradia temporária, a orientação cultural e social, auxílio na emissão de documentos e abertura de contas, bem como fornecer uma assistência financeira para as necessidades mais básicas (alimentação, vestimenta e etc.)<sup>208</sup>.

Os reassentados também devem se comprometer a frequentar aulas de português em nível básico de forma gratuita, também por orientação da ASAV. Em caso de refugiados que não sejam falantes de língua latina é oferecido um acompanhamento mais prolongado para o aprendizado do português. A fim de se inserir no mercado de trabalho, o refugiado reassentado recebe auxílio para a confecção do seu currículo e sobre como se portar em uma entrevista de emprego<sup>209</sup>. A partir do momento que o refugiado consegue se inserir no mercado de trabalho, passa a ser responsável por obter seu próprio sustento.

O objetivo maior do programa é fazer com o refugiado efetivamente se integre a comunidade local e seja protagonista da sua história depois que o período de ajuda emergencial e temporária do ACNUR acabar. Tendo um *Programa de Reassentamento* bem

---

<sup>205</sup> SAMPAIO, Cyntia. op. cit. p. 6.

<sup>206</sup> Idem.

<sup>207</sup> SAMPAIO, Cyntia. op. cit. p. 10.

<sup>208</sup> Idem.

<sup>209</sup> Associação Antônio Vieira (ASAV). op. cit. loc. cit.

sucedido, a solução da integração local também será bem sucedida, uma vez que dentro do reassentamento também se busca a integração, sendo duas soluções realizadas em conjunto.

Por fim, é importante frisar que após optarem pelo reassentamento no Brasil, os refugiados não poderão ser reassentados em outro país<sup>210</sup>.

### 3.6.1 Previsões das Nações Unidas para reassentamento

O ACNUR lançou em 2016 o relatório “Projeções do ACNUR para a Necessidade de Reassentamento Global 2017” em que aponta uma previsão de 1,19 milhões de pessoas com necessidade reassentamento em 2017, um aumento de 72% em relação ao ano de 2014<sup>211</sup>.

Estima-se também que os sírios sejam a nacionalidade que mais precisará ser reassentada no mundo, tendo em vista a guerra que toma conta do país, contabilizando 40% dos pedidos e seguido pelos sudaneses (11%), afegãos (10%) e cidadãos da República Democrática do Congo (9%)<sup>212</sup>. Desde 2014 os cidadãos sírios são os mais encaminhados para programas de reassentamento.

Com relação à América, em 2015 foram feitas 1.390 solicitações, ante 1.800 realizadas em 2014. O ACNUR aponta como motivo para essa redução, o esforço empreendido para que refugiados colombianos sejam integrados no Equador.

Para enfrentar um grande contingente de pessoas necessitando do reassentamento o ACNUR vem focando em caminhos alternativos como a reunião familiar, visto humanitário e bolsas de estudos, além de empreender esforços para que os sírios sejam acolhidos pelos países nos seus programas de reassentamento<sup>213</sup>.

---

<sup>210</sup> Associação Antônio Vieira (ASAV). op. cit. loc. cit.

<sup>211</sup> ACNUR. **Agência da ONU para refugiados aponta necessidade de reassentar 1,19 milhão de pessoas em 2017**. *ONU Brasil*. Brasil, 14 de junho de 2016. Disponível em <https://nacoesunidas.org/agencia-da-onu-para-refugiados-aponta-necessidade-de-reassentar-119-milhao-de-pessoas-em-2017/> Acesso em 07 de junho de 2017.

<sup>212</sup> Idem.

<sup>213</sup> Idem.



## CONCLUSÃO

Neste trabalho buscou-se avaliar os direitos garantidos pelos tratados internacionais de direitos humanos aos refugiados, sobretudo no que se refere às soluções duradouras da integração local, repatriação e reassentamento. Para cumprir tal objetivo, foi necessária uma análise da forma como os tratados são celebrados pelos Estados e internalizados pelo ordenamento jurídico brasileiro. Isto porque, com a promulgação da Constituição de 1988 a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entendia que os Tratados Internacionais, de direitos humanos ou de outras matérias, possuíam hierarquia de leis ordinárias. Entretanto, a discussão doutrinária e jurisprudencial foi avançando para compreender que aos tratados internacionais de direitos humanos poderiam ser aplicadas algumas teses acerca de sua hierarquia, entre elas, a tese da legalidade ordinária, a tese da supralegalidade, tese da constitucionalidade e a tese da supraconstitucionalidade.

Contudo, a tese que ficou assentada pela jurisprudência do STF após a inclusão do §3º ao artigo 5º da Constituição pela Emenda Constitucional nº45/2004 foi a trazida pelo voto do ministro Gilmar Mendes no RE 466.343-1/SP, no sentido de que os tratados internacionais de direitos humanos tem hierarquia supralegal, mas infraconstitucional.

Sendo assim, a partir desse entendimento jurisprudencial da nossa Suprema Corte, avaliamos tratados internacionais de direitos humanos que orientam a interpretação da Lei nº 9.474/1997 no que tange aos direitos que são assegurados aos refugiados, fazendo inclusive uma lista objetiva de direitos que são encontrados nesses marcos legais. Embora, tais tratados analisados tenham sido incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro antes da inclusão do §3º ao artigo 5º, tais tratados possuem no entendimento do STF hierarquia supralegal, estando abaixo da Constituição, mas acima das leis ordinárias. Isso significa que os direitos contidos na lei de refúgio devem estar conformados tanto com a nossa Constituição quanto com os Tratados que o Brasil ratificou.

Por fim, no último capítulo o trabalho verificou como o Brasil vem aplicando esses direitos quando implementa para os refugiados as soluções duradouras de integração local, repatriação e reassentamento. Observamos que o Estado Brasileiro atua ativamente nessas práticas, mas que não o faz isoladamente. Ao contrário, conta com o apoio tanto do ACNUR

quanto de organizações da sociedade civil, entre elas a Cáritas Brasileira e a Associação Antônio Vieira.

Por meio desse estudo foi possível perceber respostas concretas dadas pelo Brasil para que as soluções duradouras aconteçam entre elas a proposta de um *programa regional de reassentamento*, focado inicialmente no conflito colombiano e, o Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados do estado do Rio de Janeiro para integração local dos refugiados. Essas respostas denotam indícios de efetividade por parte do Brasil no que se refere aos Tratados que ratificou com outros Estados Internacionais.

Juntamente com o Estado Brasileiro, as organizações da sociedade civil e do ACNUR foram atores importantes nessa efetividade, na medida em que o Brasil poderia propor esse programa de reassentamento, e instituir esse Comitê, mas não colocar em prática. Todavia, com o estudo apresentado, também observamos a necessidade constante de cooperação internacional e responsabilidade compartilhada dos Estados de origem, de trânsito e de destino dos refugiados, principalmente no que toca à repatriação, uma vez que os refugiados que retornam continuam a necessitar de auxílio para se integrarem e retornarem suas vidas no país de origem, às vezes ainda instável. Assim, embora termos observado algum grau de efetividade das soluções duradouras, esta ainda é um desafio para os Estados e, especialmente para a América Latina.

No que tange à eficácia das soluções duradouras de integração local, reassentamento e repatriação, observamos que ainda existem muitos desafios a serem superados. Os refugiados enfrentam problemas com relação à moradia, inserção no mercado de trabalho e também discriminação por parte dos cidadãos do Estado que os recebe. Em um país como o Brasil, que hoje vive problemas econômicos e também políticos, os refugiados muitas vezes são vistos como uma ameaça.

Uma consideração importante a ser feita para conclusão deste trabalho é que o objetivo do mesmo era verificar como os direitos assegurados pelos tratados internacionais e pela lei brasileira de refúgio eram implementados nas soluções duradouras de integração local, reassentamento e repatriação. Dessa maneira, não foi um estudo que permitiu verificar a eficácia dos programas idealizados para implementar tais soluções, como o *programa de reassentamento* e o plano para refugiados no estado do Rio de Janeiro. A contribuição da

análise de cada uma das soluções duradouras é no sentido de que o Brasil não permanece inerte, ele atua conjuntamente com outras entidades e organismos internacionais, demonstrando seu comprometimento com os Tratados que ratifica.

Para trabalhos futuros, considero interessante a análise aprofundada de cada uma das soluções duradouras, por serem fenômenos complexos, a partir, por exemplo, de um caso específico de refugiado integrado, reassentado ou repatriado. Além disso, pode ser realizado um estudo que foque no *programa brasileiro de reassentamento solidário*, considerado exemplar na América Latina e que avalie seus passos de implementação, as dificuldades enfrentadas, a relação do Brasil com o país de primeiro refúgio entre outras questões. Também seriam importantes estudos com relação à eficácia da repatriação e da integração local, esta última, poderia considerar ainda uma comparação entre diferentes estados brasileiros que recebem refugiados.

## REFERÊNCIAS

ACNUR. Agência da ONU para refugiados aponta necessidade de reassentar 1,19 milhão de pessoas em 2017. **ONU Brasil**. Brasil, 14 de junho de 2016. Disponível em <https://nacoesunidas.org/agencia-da-onu-para-refugiados-aponta-necessidade-de-reassentar-119-milhao-de-pessoas-em-2017/> Acesso em 07 de junho de 2017.

\_\_\_\_\_. Brasil tem quase 9 mil refugiados de 79 nacionalidades. Brasil, 10 de maio de 2016. Disponível em <http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/brasil-tem-quase-9-mil-refugiados-de-79-nacionalidades/> Acesso em 05 de junho de 2017.

\_\_\_\_\_. Cartagena +30: antecedentes e desafios. Disponível em: <http://www.acnur.org/cartagena30/pt-br/antecedentes-e-desafios/> Acesso em 06 de junho de 2017.

\_\_\_\_\_. Cessação para refugiados angolanos e liberianos pode alterar perfil do refúgio no Brasil. Brasil, 03 de julho de 2012. Disponível em <http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/cessacao-para-refugiados-angolanos-e-liberianos-pode-alterar-perfil-do-refugio-no-brasil/> Acesso em 07 de junho de 2016.

\_\_\_\_\_. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 15 de Julho de 1952. Disponível [http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%5Bmod%5D=1&tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%5Bfolder%5D=181](http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmod%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bfolder%5D=181) Acesso em 27 de abril de 2017.

\_\_\_\_\_. Declaração e Plano de Ação Brasil. Disponível em <http://www.acnur.org/cartagena30/pt-br/declaracao-e-plano-de-acao-do-brasil/> Acesso em 04 de maio de 2017.

\_\_\_\_\_. Informação Geral – Breve histórico do ACNUR. Disponível em <http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/breve-historico-do-acnur/> Acesso em 27 de abril de 2017.

\_\_\_\_\_. Informação Geral – O ACNUR no Brasil. Disponível em <http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/o-acnur-no-brasil/> Acesso em 27 de abril de 2017.

\_\_\_\_\_. Informação Geral – O Comitê Executivo (ExCom). Disponível em <http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/o-comite-executivo-excom/> Acesso em 27 de abril de 2017.

\_\_\_\_\_. Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 31 de janeiro de 1967. Disponível em [http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%5Bmode%5D=1&tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%5Bfolder%5D=181](http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bfolder%5D=181) Acesso em 27 de abril de 2017.

\_\_\_\_\_. Quem ajudamos – solução duradoura – repatriação voluntária. Disponível em <http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/solucoes-duradouras/repatriacao-voluntaria/> Acesso em 07 de junho de 2017.

\_\_\_\_\_. Recursos – Documentos. Conclusões do Comitê Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas. Disponível em [http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%5Bmode%5D=1&tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%5Bfolder%5D=169](http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bfolder%5D=169) Acesso em 17 de abril de 2017.

\_\_\_\_\_. Recursos – Publicações. Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado. Disponível em [http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual de procedimentos e criterios para a determinacao da condicao de refugiado](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual%20de%20procedimentos%20e%20crit%C3%A9rios%20para%20a%20determina%C3%A7%C3%A3o%20da%20condi%C3%A7%C3%A3o%20de%20refugiado) Acesso em 06 de maio de 2017.

\_\_\_\_\_. Sistema de Refúgio Brasileiro – Refúgio em números. Disponível em [http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Sistema de Refugio brasileiro - Refugio em numeros - 05 05 2016](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Sistema%20de%20Refugio%20brasileiro%20-%20Refugio%20em%20numeros%20-%2005%2005%202016). Acesso em 05 de junho de 2017.

ANDRADE, José H. Fischel de; MARCOLINI, Adriana. A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados: breves comentários sobre suas principais características. Revista brasileira de política internacional, Brasília, v. 45, n. 1, p. 168-176, Junho/2002. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292002000100008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000100008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 04 Maio 2017.

ASSOCIAÇÃO ANTÔNIO VIEIRA (ASAV). Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário. Disponível em <http://www.asav.org.br/programa-brasileiro-de-reassentamento-solidario/> Acesso em 05 de junho de 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (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 06 de abril de 2017.

\_\_\_\_\_. Governo do Estado do Rio de Janeiro. Plano Estadual de Política de Atenção aos Refugiados. Disponível em <http://www.rj.gov.br/web/seasdh/exibeconteudo?article-id=900875> Acesso em 05 de junho de 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm) Acesso em 06 de abril de 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto 50.125 de 28 de janeiro de 1961. Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D50215.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D50215.htm) Acesso em 19 de abril de 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto 678 de 06 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm) Acesso em 19 de abril de 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 70.946 de 07 de agosto de 1972. Promulga o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/decreto/1970-1979/D70946.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/decreto/1970-1979/D70946.htm) Acesso em 19 de abril de 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm) Acesso em 06 de maio de 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. Política Externa: Refugiados e o CONARE. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/153-refugiados-e-o-conare> Acesso em 3 de maio de 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Constitucional e Penal. Princípio do duplo grau de jurisdição no Direito Brasileiro à luz da Constituição e da Convenção Americana de Direitos Humanos. Prevalência da Constituição que afasta a aplicabilidade das cláusulas convencionais antinômicas. Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 79.785-7/RJ. Recorrente: Jorgina Maria de Freitas Fernandes. Recorrido: Ministério Público Federal. Relator: Sepúlveda Pertence. Rio de Janeiro, 22 de novembro de 2002. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=102661> Acesso em 09 de abril 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Convenção nº 158/OIT - Proteção do trabalhador contra a despedida arbitrária ou sem justa causa. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº1480 – DF. Requerentes: Confederação Nacional do Transporte e Confederação Nacional da Indústria. Requerido: Presidente da República e Congresso

Nacional. Relator: Celso de Mello. Distrito Federal, 18 de maio de 2001. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347083> Acesso em 09 de abril 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Direito Civil. Depositário infiel – a subscrição pelo Brasil do Pacto de São José da Costa Rica, limitando a prisão civil por dívida ao descumprimento inescusável de prestação alimentícia, implicou a derrogação das normas estritamente legais referentes à prisão do depositário infiel. Habeas Corpus nº 87.585/TO. Paciente e Impetrante: Alberto de Ribamar Ramos Costa. Relator: Marco Aurélio Melo. Tocantins, 12 de junho de 2006. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=597891> Acesso em 09 de abril de 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Direito Civil. Depositário Infiel. Inconstitucionalidade da prisão civil do devedor fiduciante em contrato de alienação fiduciária em garantia, em face do que dispõe o art. 5º, inciso LXVII, da Constituição. Recurso Extraordinário nº 466.343 – SP. Recorrente: Banco Bradesco S/A. Recorrido: Luciano Cardoso Santos. Relator: Cezar Peluzo. São Paulo, 05 de Junho de 2009. Disponível em <http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/re466343.pdf> Acesso em 09 de abril de 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Direito Comercial. Convenção de Genebra. Aval aposto a nota promissória não registrada no prazo legal determinada pelo Decreto Lei nº 4270/1969. Recurso Extraordinário nº 80.004 – SE. Recorrente: Belmiro da Silveira Gois. Recorrido: Sebastião Leão Trindade. Relator: Xavier de Albuquerque. Sergipe, 29 de Dezembro de 1977. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=175365> Acesso em 09 de abril de 2017.

CÁRITAS ARQUIDIOCESANA DO RIO DE JANEIRO. O que fazemos. Disponível em <http://www.caritas-rj.org.br/o-que-fazemos.html> Acesso em 04 de junho de 2017.

CÁRITAS BRASILEIRA. Centro de Acolhida de Refugiados: programas. Disponível em <http://caritas.org.br/programas-caritas/refugiados> Acesso em 04 de junho de 2017.

\_\_\_\_\_. Quem somos e Histórico. Disponível em <http://caritas.org.br/quem-somos-e-historico> Acesso em 04 de junho de 2017.

COMITÊ EXECUTIVO DO ACNUR (ExCom). Conclusões do ExCom para Refugiados. Disponível em [http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%5Bmod%5D=1&tx\\_danpdocumentdirs\\_pi2%5Bfolder%5D=169](http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmod%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bfolder%5D=169) Acesso em 19 de abril de 2017.

DALLARI, Pedro Bohomoletz de Abreu. Tratados Internacionais na Emenda Constitucional 45. In: TAVARES, André; LENZA, Pedro; ALÁRCÓN, Pietro (coord.). Reforma do Judiciário: *Emenda Constitucional 45 - analisada e comentada*. São Paulo: Editora Método, 2005.

DOMINGUEZ, Juliana; BAENINGER, Rosana. Programa de Reassentamento de Refugiados no Brasil. Anais da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2006. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/242309212\\_Programa\\_de\\_Reassentamento\\_de\\_Refugiados\\_no\\_Brasil](https://www.researchgate.net/publication/242309212_Programa_de_Reassentamento_de_Refugiados_no_Brasil) Acesso em 06 de junho 2017.

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

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Processo de formação e celebração dos tratados. In: *Direito dos Tratados*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 85 a 147.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Internacional Público**. 6ª ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

\_\_\_\_\_. Processualística Constitucional de celebração de Tratados no Brasil. In: *Direito dos Tratados*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 341 a 388.

\_\_\_\_\_. Direito dos Tratados. In: *Curso de Direito Internacional Público*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 169-405.

\_\_\_\_\_. O conflito entre tratado e norma de direito interno. In: *Direito dos Tratados*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 389 a 418.

MENDES, Gilmar Ferreira. A Justiça Constitucional nos contextos supranacionais. In: NEVES, Marcelo (coord.). *Transnacionalidade do Direito: Novas Perspectivas dos Conflitos entre Ordens Jurídicas*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

MENEZES, Thais Silva. **Direitos humanos e direito internacional dos refugiados: uma relação de complementaridade**. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011, 3., 2011, São Paulo. Associação Brasileira de Relações Internacionais. Instituto de Relações Internacionais - USP, Disponível em [http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=MSC0000000122011000300050&lng=en&nrm=abn](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000300050&lng=en&nrm=abn). Acesso em: 06 Out. 2016.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Brasil é referência em reassentamento de refugiados: programa solidário para colombianos é apresentado em Genebra como exemplo a ser replicado na América Latina. Brasília, 02 de julho de 2014. Disponível em <http://www.justica.gov.br/noticias/brasil-e-referencia-em-reassentamento-de-refugiados> Acesso em 07 de junho de 2017.

MOREIRA, Julia Bertino. **O acolhimento de refugiados no Brasil: políticas, frentes de atuação e atores envolvidos**. In: 5º ENCONTRO NACIONAL SOBRE MIGRAÇÃO. Anais da Associação Brasileira de Estudos Populacionais (ABEP), p. 1-19. Campinas, 2007. Disponível em [http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/outros/5EncNacSobreMigracao/comunic\\_sec\\_2\\_aco\\_ref\\_bra.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/outros/5EncNacSobreMigracao/comunic_sec_2_aco_ref_bra.pdf) Acesso em 04 Junho 2017.

\_\_\_\_\_. **Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil**. Revista brasileira de política internacional, Brasília , v. 53, n. 1, p. 111-129, July 2010. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292010000100006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000100006&lng=en&nrm=iso)>. access on 07 Oct. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292010000100006>.

\_\_\_\_\_. **Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local**. REMHU, Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana, Brasília , v. 22, n. 43, p. 85-98, Dec. 2014. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1980-85852014000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-85852014000200006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 15 maio 2017.

MOREIRA, Mário. Refugiados no Brasil começam a voltar. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 8 de junho de 1997. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft080607.htm> Acesso em 07 de junho de 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos do Homem de 10 de Dezembro de 1948. Disponível em <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf> Acesso em 27 de abril de 2017.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Americana de Direitos Humanos de 22 de novembro de 1969. Disponível em [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm) Acesso em 03 de maio de 2017.

PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O Direito Internacional dos Refugiados – Análise Crítica do conceito “Refugiado Ambiental”**. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (coord). *Coleção para entender*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2009.

PIOVESAN, Flávia. A Constituição Brasileira de 1988 e os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos. In: *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 14<sup>a</sup> Ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 107 a 163.

SAMPAIO, Cyntia. Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário: evolução e reflexões para seu fortalecimento. Instituto Migrações e Direitos Humanos. Nov/2015 Disponível em [http://www.migrante.org.br/migrante/index.php?option=com\\_content&view=article&id=151:programa-brasileiro-de-reassentamento-solidario-evolucao-e-reflexoes-para-seu-fortalecimento&catid=87&Itemid=1203](http://www.migrante.org.br/migrante/index.php?option=com_content&view=article&id=151:programa-brasileiro-de-reassentamento-solidario-evolucao-e-reflexoes-para-seu-fortalecimento&catid=87&Itemid=1203) Acesso em 06 junho 2017.

SARLET, Ingo. Direitos Fundamentais e Tratados Internacionais em Matéria de Direitos Humanos: Revisitando a Discussão em Torno dos Parágrafos 2º e 3º do Art. 5º da Constituição Federal de 1988. In: NEVES, Marcelo (coord.). *Transnacionalidade do Direito: Novas Perspectivas dos Conflitos entre Ordens Jurídicas*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

SCHMITT, Celine. ACNUR retoma programa de repatriação para mais de 40 mil refugiados angolanos. **ADUS**. Angola, 10 de novembro de 2011. Disponível em <https://www.adus.org.br/2011/11/acnur-retoma-programa-de-repatriacao-para-mais-de-40-mil-refugiados-angolanos/> Acesso em 07 de junho de 2017.

VASCONCELOS, Marcos. Brasil tem 26 mil pedidos de refugio e só 13 pessoas para analisá-los. **Consultor Jurídico**. São Paulo, 14 de abril de 2017. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2017-abr-14/brasil-26-mil-pedidos-refugio-13-pessoas-analisa-los> Acesso em 05 de junho de 2017.

**ANEXO 1 - LEGISLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS E REFUGIADOS  
ABORDADOS**

LEGISLAÇÃO	ANO DE CELEBRAÇÃO	DATA DE ASSINATURA	DATA DE RATIFICAÇÃO/ADESÃO	DECRETO DE PROMULGAÇÃO	RESERVAS
Declaração Universal dos Direitos do Homem	10 de dezembro de 1948	10 de dezembro de 1948			
Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados	28 de julho de 1951 (Genebra)	15 de julho de 1952	Ratificado em 15 de novembro de 1960	DECRETO No 50.215, DE 28 DE JANEIRO DE 1961.	Artigos 15 e 17. *com o Protocolo de 1967 foram retiradas.
Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados	31 de janeiro de 1967 (NY)		Adesão em 07 de abril de 1972	DECRETO No 70.946, DE 7 DE AGOSTO DE 1972.	
Convenção Americana de Direitos Humanos	22 de novembro de 1969		Adesão em 25 de setembro de 1992	DECRETO N° 678, DE 6 DE NOVEMBRO DE 1992	Artigo 43 e 48, "d", acerca das visitas <i>in loco</i> da Nações Unidas.
Lei 9.474/1997	22 de julho de 1997				

**ANEXO 2 - QUADRO COMPARATIVO DOS DIREITOS ASSEGURADOS PELOS  
TRATADOS INTERNACIONAIS E A LEI Nº 9.474/1997**

<b>PRINCÍPIOS E DIREITOS ASSEGURADOS</b>	<b>Declaração Universal dos Direitos do Homem</b>	<b>Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados</b>	<b>Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados</b>	<b>Convenção Americana de Direitos Humanos</b>	<b>Lei 9.474/1997</b>
Princípio da dignidade humana	Preâmbulo	Preâmbulo		Preâmbulo	
Princípio da igualdade	Preâmbulo			Art. 24	
Princípio da cooperação	Preâmbulo	Art. 35	Art. 2	Art. 26.	Art. 46.
Princípio da não discriminação	Art. 2º.	Art. 3º		Art. 1 (1)	
Princípio do <i>non refoulement</i>		Art. 33			Art. 7º.
Direito de estar em juízo/garantia e proteção judicial	Art. 8º e 10º	Art. 16		Art. 8º e 25	
Direito à liberdade de ir e vir (circulação) e direito à residência	Art. 13, (2)	Art. 26		Art. 22	
Direito à educação pública	Art. 26.1	Art. 22		Art. 12 e 26	
Direito à assistência e socorro públicos		Art. 23			
Acesso à emprego	Art. 23	Arts. 17 a 19			
Direito a documentos		Art. 11, 25, 27, 28.			Art. 6º e 43.
Proteção ao grupo familiar				Art. 17	Art. 2º
Proteção à entrada irregular no território		Art. 31			Art. 8º