

DÉBORA PEREIRA NATARIO

**PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS E POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA NO
BRASIL**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito de graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do professor Dr. Marcos Vinícius Torres.

RIO DE JANEIRO

2016/2

P341.1 PEREIRA NATARIO, DÉBORA
43 PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS E POLÍTICA NACIONAL
DE SEGURANÇA NO BRASIL / DÉBORA PEREIRA NATARIO. -
Rio de Janeiro, 2016.
59 f.

Orientador: MARCOS VINÍCIUS TORRES.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
de Direito, Bacharel em Direito, 2016.

1. REFÚGIO. 2. SEGURANÇA NACIONAL. I. TORRES,
MARCOS VINÍCIUS, orient. II. Título.

CDD 341.143

DÉBORA PEREIRA NATARIO

**PROTEÇÃO DE REFUGIADOS E POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA NO
BRASIL**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito de graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do professor Dr. Marcos Vinícius Torres.

Data de aprovação: ____/____/____

Banca Examinadora:

Prof. Marcos Vinícius Torres

Membro da Banca

Membro da Banca

RIO DE JANEIRO

2016/2

RESUMO

Este trabalho monográfico tem por objeto o estudo dos mecanismos de proteção dos refugiados, tendo enfoque nos principais tratados internacionais acerca do tema (Convenção de Genebra 1951 e Protocolo de Nova Iorque de 1967) e no Estatuto brasileiro dos Refugiados (Lei 9.474/1997). Procura-se verificar se a aplicação dos dispositivos referentes a não concessão de refúgio ou a expulsão de um refugiado, em especial os que possuem como motivo a segurança nacional, estão em consonância com a proteção que é garantida a essas pessoas. O enfoque é analisar se a política de segurança nacional brasileira, sobretudo as políticas antiterroristas, respeitam os direitos da pessoa refugiada.

Palavras-Chave: Refúgio, Segurança Nacional, Terrorismo, Refugiado, Expulsão, Proteção, Direitos Humanos.

ABSTRACT

This paper targets the study of the refugee protection mechanisms, with focus in the international treaties (Geneva Convention of 1951 and New York Protocol of 1967) and in the Brazilian Refugee Statute. It tries to verify if the application of the provisions relating to the non-granting of refugee status or the expulsion of a refugee, in particular those that have national security as a motive, are in line with the protection that is guaranteed to these people. The focus is to analyze if the Brazilian national security policy, especially anti-terrorist policies, respect the refugee rights.

Key Words: Refuge, National Security, Terrorism, Refugee, Expulsion, Protection, Human Rights.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO-----	7
2. A PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS-----	12
2.1. Instituto do Refúgio-----	12
2.2. Princípios Fundamentais do direito dos refugiados-----	14
2.2.1. Princípio da não devolução (non-refoulement)-----	15
2.2.2. Princípio da não discriminação-----	16
2.3. Proteção Internacional dos Refugiados-----	17
2.3.1. Convenção de Genebra 1951 e Protocolo de Nova Iorque de 1967-----	17
2.3.2. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)---	19
2.4. Proteção dos Refugiados no Brasil-----	21
2.4.1. A Lei 9.474/1997-----	22
2.4.2. Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE)-----	24
2.4.3. Procedimento de concessão de Refúgio no Brasil-----	25
2.4.4. Dados sobre o Refúgio no Brasil-----	27
3. A SEGURANÇA NACIONAL-----	31
3.1. O que é Segurança Nacional?-----	31
3.2. Proteção das Fronteiras e saída compulsória dos estrangeiros do Brasil-----	34
3.2.1. Controle Migratório no Brasil-----	
36	
3.2.2. Da Deportação-----	39
3.2.3. Da Expulsão-----	41
3.2.4. Da Extradicação-----	43

3.3. A preocupação com o Terrorismo-----	45
3.3.1. Políticas antiterroristas no âmbito internacional-----	47
3.3.2. Políticas antiterroristas no Brasil-----	48
4. O APARENTE CONFLITO ENTRE A PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS E A SEGURANÇA NACIONAL-----	50
4.1. O Refúgio como vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos-----	50
4.2. Como as políticas de segurança devem respeitar a proteção dos refugiados-----	52
5. CONCLUSÃO-----	56
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS-----	58

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho almeja uma análise crítica da legislação internacional (Convenção de Genebra de 1951 e do Protocolo de Nova Iorque de 1967) e nacional (Estatuto do Refugiado- Lei 9.474/1997) relativas aos refugiados. Principalmente, no que tange as disposições concernentes a expulsão de um refugiado ou a não concessão de refúgio por motivos de segurança nacional e/ou manutenção da ordem pública.

Os tratados internacionais são os instrumentos internacionais que definem a condição de refúgio, estabelecendo padrões básicos e princípios fundamentais, como o da não discriminação e o da não devolução (*non-refoulement*), para o tratamento e determinação da condição de refugiado. No entanto, eles são normas internacionais que devem ser internalizadas pelos Estados que os assinaram.

Dessa forma, cada Estado deve adotar as próprias políticas para garantir esses direitos no seu território. Ocorre que, em nome da segurança nacional, é possível que alguns Estados utilizem medidas que acabem por restringir a proteção internacional dos refugiados.

Portanto, a monografia em comento também buscou analisar em particular a política

brasileira de refúgio, a fim de verificar se a mesma está em conformidade com as normas internacionais relativas ao tema.

Conjuntamente, foi realizado o estudo das políticas de segurança nacional e as suas consequências no direito dos refugiados.

Essa preocupação com as políticas de segurança nacional se deve ao contexto atual de total insegurança internacional, logo após os atentados de Paris, em novembro de 2015, no qual mais de 100 pessoas foram mortas, deixaram vários feridos e que foram assumidos pelo Estado Islâmico (ISIS, sigla na língua inglesa). O ISIS é classificado pela ONU como grupo terrorista e vêm crescendo significativamente, em especial, após a sua entrada na Guerra Civil da Síria. Ele é conhecido pela sua brutalidade e total intolerância com grupos contrários às suas ideologias, sendo adepto de práticas de torturas, mutilações e homicídios, além de ter assumido a responsabilidade por outros atentados que já mataram milhares de civis.

Esse cenário vigente traz sérias consequências para os refugiados, mas duas em especial. Primeiramente, aumenta e muito o número de solicitantes de refúgio, tendo em vista as perseguições do Estado Islâmico nos países em que estes são nacionais. Mas, também, pode permitir com que os Estados adotem providências, diante do temor ao terrorismo, que dificultem a entrada dos refugiados em seus territórios.

Essa dificuldade na entrada dos refugiados ocorre, em especial, quando são adotadas políticas que autorizam a não concessão de refúgio baseada em aspectos étnicos e/ou religiosos ou quanto a forma de entrada do solicitante. Sucede de uma aplicação indiscriminada de maiores controles migratórios, medidas crescentes de interceptação em países de origem, em países de trânsito e em alto mar, assim como suspeitas em função de nacionalidade, religião ou país e região de procedência do refugiado.

Assim sendo, o contexto atual é muito delicado, pois, cada vez mais o número de pessoas solicitantes de refúgio e que necessitam de ajuda e proteção é maior e em contrapartida essas pessoas encontram cada vez mais barreiras e dificuldades nos territórios em que buscam asilo.

O tema supracitado foi escolhido em razão do aumento considerável do número de solicitantes de refúgio em todo o mundo. Inclusive, o meu interesse na matéria se deu quando fiz um curso de alemão em Dusseldorf, Alemanha, em julho de 2015, e tive a oportunidade de conviver e conhecer melhor alguns refugiados.

De acordo com estatísticas do governo alemão, até novembro de 2015, aproximadamente 760.000 solicitações de refúgio foram registradas na Alemanha naquele ano¹, um número extremamente significativo. No Brasil, a situação não é diferente, houve um aumento nas solicitações de refúgio de mais de 2.868% entre 2010 e 2015 (de 966 solicitações em 2010 para 28.670 em 2015), fontes do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE)².

Dessa forma, é necessário estudar a política brasileira e internacional de refúgio, de modo a entender claramente o conceito de refugiado, os seus direitos e obrigações e o marco geral para seu tratamento e proteção. Assim como, os casos excepcionais de expulsão de um refugiado ou a não concessão de proteção internacional, apesar de ter a pessoa um perfil de refugiado.

Essa preocupação com a correta delimitação da proteção dos refugiados é ainda maior diante da corrida contra o terrorismo que intensifica as medidas de segurança nacional e pode restringir o direito dos refugiados.

Como disse Wellington Pereira Carneiro, que foi oficial de Proteção do Alto Comissariado das Nações Unidas sobre os Refugiados (ACNUR Brasil):

A partir do princípio básico de solidariedade humana foi construído um complexo sistema de direito público. Entendê-lo bem é fundamental para sua aplicação, já que a realidade é dinâmica e apresenta novos desafios, como os fluxos mistos, as fronteiras fechadas e a criminalização das migrações. Enfim, o mal-estar de um século que começou de forma brutal.³

Em suma, busca-se aqui assumir um posicionamento que garanta a eficácia da proteção internacional dos refugiados, até mesmo em contextos, como o presente, de crise de segurança internacional, de modo que não ocorram restrições arbitrárias a essa proteção.

1 Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/solicitantes-de-refugio-aguardam-resultados-de-seus-formularios-em-berlim/>; acesso em: 3/12/2016.

2 Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/>; acesso em: 3/12/2016

3 Jubilut, Liliana Lyra. O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Método, 2007, p. 18.

A monografia utilizou como metodologia de pesquisa do método histórico. Foram considerados os fundamentos que levaram à adoção da proteção internacional dos refugiados, sendo analisadas as razões dessas pessoas necessitarem de uma tutela específica de seus direitos, possuindo uma posição jurídica diferenciada e de destaque no ordenamento jurídico internacional. Além disso, foi estudado, conjuntamente, a adoção das políticas antiterroristas pelos Estados, sendo abordado o seu surgimento e a sua necessidade no decorrer de acontecimentos históricos.

Apesar do tema não possuir uma bibliografia ampla no país, a presente monografia esta amparada por obras doutrinárias de autores atuais, como Dolinger, Nadia de Araújo, Carmen Tibúrcio e Liliane Lyra Jubilut. Também foi utilizado como fonte a legislação pertinente mais relevantes acerca do tema.

Ato contínuo, recorrendo ao método dialético, foram apresentadas as polêmicas e divergências sobre o tema, de modo a acrescentar riqueza às novas discussões e que, ao final, seja evidente a adoção de um posicionamento de acordo com o ordenamento jurídico internacional e com a tutela dos direitos humanos.

Foi realizada, também, uma visita a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, que possui um Programa de Atendimento a Refugiados e Solicitantes de Refúgio que visa promover o acolhimento, assegurar que os direitos dos refugiados sejam respeitados e criar condições para que eles possam reconstruir a vida no Brasil de forma digna. Ela atua em três frentes: acolhimento, proteção legal e integração local.

A visita se realizou em um evento que a Cáritas promove, nomeado Cáritas de portas abertas, no qual foi explicado como ocorre a proteção dos refugiados no Brasil de forma bem didática e dois refugiados, um da Síria e outra do Congo, puderam contar as suas histórias e evidenciar as suas opiniões acerca de como foram recebidos no Brasil.

Eles contaram como chegaram ao Brasil, pela via aérea, e como ocorria a perseguição em seus países, sempre muito emocionados. Ambos agradeceram pela acolhida que receberam no Brasil e como principal dificuldade relataram a de conseguir emprego e a falta de informações acerca do procedimento que deveriam realizar para terem o status de refugiado reconhecido. Foi relatado também o preconceito que as pessoas negras e as mulheres sofrem no Brasil pela Congolesa, já o Sírio narrou que não sofreu nenhum preconceito e que o povo brasileiro o recebeu muito bem.

Portanto, essa visita a Cáritas contribuiu para a elaboração da monografia em análise, de modo a engrandecer e humanizar o estudo, trazendo a ótica dessas pessoas acerca de suas condições e problemáticas.

A monografia foi dividida em três grandes capítulos:

O primeiro capítulo aborda a Proteção dos Refugiados, no qual é evidenciada a situação jurídica dos refugiados no direito internacional contemporâneo, estudando a alegação de que o reconhecimento de refugiado está vinculado a diplomas e hipóteses legais bem definidos, ou seja, não se trata de um ato discricionário do Estado concessor.

O segundo capítulo trata da Segurança Nacional, estudando o seu conceito, passando pela Política Migratória brasileira e abordando mais especificamente o temor ao Terrorismo e as políticas antiterroristas no Brasil e no mundo.

O terceiro capítulo analisa o aparente conflito entre a proteção dos refugiados e a segurança nacional, evidenciando que o refúgio é uma vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos e desta forma as políticas de segurança nacional devem estar em consonância com a legislação internacional sobre os refugiados e com os direitos humanos, de modo a terem o caráter mais protetivo possível. Essas políticas devem proporcionar segurança e proteção a todos, inclusive aos refugiados, que são pessoas vulneráveis e que não encontram segurança nos países em que são nacionais.

2. A PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS

2.1 O Instituto do Refúgio

O refúgio remonta ao passado distante e nasce como uma forma de solidariedade e altruísmo entre os povos. Sendo caracterizado como a acolhida de pessoas perseguidas em seu território natal por outro Estado. Ele aparece, primeiramente, como um costume internacional, não positivado.

Segundo Celso D. de Albuquerque Mello, o direito ao asilo⁴ é encontrado desde a Antiguidade:

4 O termo asilo será utilizado no trabalho como *lato sensu*, ou seja, englobando tanto o asilo político e o refúgio. Apesar das diferenças notórias entre estes dois institutos, eles apresentam o mesmo objetivo e a mesma base de atuação que é acolher indivíduos que sofrem perseguições em seus territórios, a fim de que eles usufruam dos seus direitos fundamentais. Então asilo *lato sensu*, seria o gênero e asilo político e refúgio as espécies deste gênero.

O instituto do asilo já é encontrado na Antiguidade. No Egito havia o asilo religioso. Entre os judeus, algumas cidades davam asilo ao homicida involuntário. Na Grécia, diversos templos religiosos podiam dar asilo e dele se beneficiava qualquer tipo de criminoso. Se o crime era grave, proibía-se que a comida chegasse ao asilado para forçá-lo a abandonar o local do asilo. Em Roma, o asilo foi também praticado em templos e até mesmo na estátua de Romulus. O Cristianismo fez com que o asilo passasse a ser concedido nas Igrejas, cuja violação era um sacrilégio e o autor da violação podia ser excomungado. O asilo já estava no ‘espírito dos fiéis’ desde os primeiros séculos da era cristã e foi codificado em 511 no Concílio de Orleães. A Igreja excluiu certas categorias do direito de asilo, como os criminosos de alta periculosidade, aqueles que cometessem crimes nas igrejas e suas redondezas para se beneficiar do direito de asilo etc. (...) Nos séculos XV, XVI, XVII e XVIII, reconhecia-se o asilo territorial para o criminoso comum. Para que o asilo se desenvolveu devido ao grande número de guerras religiosas. (...) É no século XIX que se torna um princípio jurídico.⁵

Porém, apesar de ter sido um costume internacional amplamente difundido, se fez necessária a sua positivação, estabelecer conceitos claros, objetivos e princípios fundamentais para o tratamento e determinação da condição de refugiado. Isso ocorreu, principalmente, no período das Grandes Guerras do século passado, com o objetivo de dar proteção ao grande número de refugiados que estes conflitos criaram e tendo em vista que nenhum Estado iria querer, discricionariamente, acolher milhares de pessoas.

Como disse Wellington Pereira Carneiro, que foi oficial de Proteção do ACNUR Brasil:

A partir do princípio básico de solidariedade humana foi construído um complexo sistema de direito público. Entendê-lo bem é fundamental para sua aplicação, já que a realidade é dinâmica e apresenta novos desafios, como os fluxos mistos, as fronteiras fechadas e a criminalização das migrações. Enfim, o mal-estar de um século que começou de forma brutal.⁶

5 MELLO, Celso D. de Albuquerque. Curso de Direito Internacional Público Vol. II. 12ª ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 1018.

6 Jubilit, Liliana Lyra. O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Método, 2007, p. 18.

Dessa forma, o direito de refúgio, propriamente dito, surgiu em 1921, no seio da Liga das Nações e foi conduzido pela adoção de um conjunto de acordos internacionais, que são mencionados no artigo 1^a, A, da Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados.

Esses acordos definiam os refugiados por categorias, conforme a sua nacionalidade, o território que deixaram e a ausência de proteção diplomática por parte do seu país de origem. Era uma conceituação simples e que permitia determinar facilmente a condição de refugiado. Era uma proteção muito específica, para determinados grupos de pessoas, não era individualizada.

Entretanto, novamente, os fluxos de refugiados se expandiram e no final da Segunda Guerra Mundial, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) e em virtude da criação de uma entidade universal para proteger os refugiados, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), foi assinada a Convenção de Genebra de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados. Ela visava adotar uma definição genérica para o conceito de refugiado.

A Convenção de 1951, adota limites temporais e geográficos para a determinação da condição de refugiado e de acordo com a definição geral contida no seu artigo 1^a, B, um refugiado é a pessoa:

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

Assim sendo, a Convenção de 1951 tem que ser analisada em conjunto com o Protocolo de 1967 de Nova Iorque, que abrange os refugiados sem limites temporais e geográficos, chegando ao conceito de que o **status de refugiado é reconhecido a qualquer pessoa que sofra perseguição em seu Estado de origem e/ou residência habitual por força de sua raça, nacionalidade, religião, opinião política ou pertencimento a determinado grupo social.**

Essas hipóteses são os padrões mínimos de proteção, sendo certo que os Estados podem adotar outras circunstâncias para o reconhecimento do status de refugiados. É possível aumentar o rol, mas nunca diminuí-lo, pois trata-se de um rol taxativo.

Portanto, é necessário concluir, de acordo com os ensinamentos de Liliana Lyra Jubilut, que “Em se tratando do refúgio,[...], não se trata de um ato discricionário do Estado concessor, pois o reconhecimento do status de refugiado está vinculado a diplomas e hipóteses legais bem definidos.”⁷

O reconhecimento do status de refugiado é um dever dos Estados e está vinculado, internacionalmente, a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, que definem claramente quando se deve ou não reconhecer uma pessoa como refugiada e determinam os direitos e deveres consequentes a esse reconhecimento.

2.2 Os Princípios Fundamentais do Direito dos Refugiados

Além dos tratados internacionais referentes ao refúgio, existem os princípios fundamentais do direito dos refugiados que também são fontes do Direito Internacional. Determinadas pelo artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, essas fontes são os princípios gerais do direito, juntamente com os tratados, costumes internacionais, decisões judiciais e a doutrina.

Conforme afirma Liliana Lyra Jubilut:

Os princípios gerais do direito são a base fundadora do sistema jurídico, da qual decorrem toda a sua estrutura e suas regras. Os princípios gerais de direito podem ser tanto os princípios da ordem internacional quanto princípios de ordem interna transpostos para a ordem internacional, tal como o princípio da boa-fé.⁸

7 Jubilut, Liliana Lyra. O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Método, 2007, p. 42.

8 Jubilut, Liliana Lyra, Op, Cit., p. 94.

Dessa forma, as normas de direito internacional devem estar em consonância com os princípios gerais do direito e principalmente com os princípios de direitos humanos.

As normas de direito relativa aos refugiados não fogem desta regra e devem respeitar os princípios fundamentais do direito internacional, tais como a solidariedade, a cooperação internacional, a liberdade de locomoção.

Porém, existem dois princípios que são a base do direito dos refugiados, são eles o princípio da não devolução (*non-refoulement*) e o princípio da não discriminação que, inclusive, estão consagrados nas legislações internacionais e nacionais sobre o tema dos refugiados.

2.2.1 O Princípio da não devolução (*non-refoulement*)

O princípio da não devolução está consagrado no artigo 33 da Convenção relativa ao Estatuto do refugiado e versa que nenhum país deve expulsar ou “devolver” (*refouler*) um refugiado, contra a vontade do mesmo, em quaisquer ocasiões, para um território onde ele ou ela possa sofrer perseguição.

Além da Convenção de 1951, os refugiados são protegidos do *refoulement* por tratados de direitos humanos, como o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966 e a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes de 1984, em que há uma proibição absoluta de *refoulement* para um país onde haja um risco real de tortura ou pena cruel, desumana ou degradante.

Assim sendo, de acordo com os ensinamentos de Bruna Vieira de Paula, que foi pesquisadora do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR):

As palavras “em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada”, presentes na definição do *non-refoulement* estabelecida pelo Artigo 33 da Convenção de 1951, são interpretadas a fim de abranger circunstâncias que a pessoa que busca proteção (a) tem um temor fundado de ser perseguida ou (b) corre um perigo real de ser

submetida a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes⁹

Portanto, o princípio da não devolução funciona como a pedra angular da proteção dos refugiados, os protegendo de retornarem a um território em que eles possam estar expostos à perseguição e/ou tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes. O reconhecimento da condição de refugiado também interrompe qualquer processo de extradição e impede a expulsão do refugiado, salvo por motivos de segurança nacional ou ordem pública.

2.2.2 O Princípio da não discriminação

O princípio da não discriminação está conceituado no artigo 3º da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto do Refugiados que afirma que “Os Estados Contratantes aplicarão as disposições desta Convenção aos refugiados sem discriminação quanto à raça, à religião ou ao país de origem”.

A garantia à não-discriminação tem como objetivo base a proteção universal de um conteúdo mínimo de direitos fundamentais de toda pessoa, independente das circunstâncias na qual se encontre. Sob o regime do direito internacional dos direitos humanos, esse princípio sedimenta-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, ao concretizar, desde seu preâmbulo, e com ênfase maior no artigo II que:

Todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição.

Portanto, o reconhecimento da condição de refugiado não pode sofrer influências da religião, do país de origem do refugiado e de qualquer outro meio discriminatório. Como, também, o tratamento que será dado a este durante a sua permanência no território deve ser

⁹ DE PAULA, Bruna Vieira, O princípio do non-refoulement, sua natureza jus cogens e a proteção internacional dos refugiados. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r28151.pdf>, acesso em 5/10/2016.

pautado na não-discriminação devendo gozar, salvo nas exceções previstas legalmente, dos mesmos direitos de nacionais e/ou estrangeiros em situação regular.

2.3 A Proteção Internacional dos Refugiados

Como já visto anteriormente, a proteção internacional dos refugiados está pautada na Convenção de Genebra de 1951 e no Protocolo de Nova Iorque de 1967, relativos ao estatuto dos refugiados. Assim como, essa proteção é efetivada, no nível universal, pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para refugiados (ACNUR), órgão subsidiário da ONU.

Portanto, na esteira do que vem sendo abordado no presente trabalho, mister se faz a análise desses diplomas internacionais e deste órgão internacional.

2.3.1 Convenção de Genebra 1951 e Protocolo de Nova Iorque de 1967

A Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo de Nova Iorque de 1967 são os instrumentos internacionais que definem a condição de refugiado, através de padrões básicos e princípios fundamentais, como o da não discriminação e o da não devolução (non-refoulement); estabelecem o estatuto jurídico do refugiado, elencando os seus direitos e obrigações no país concessor do refúgio e possuem disposições referentes à aplicação dos seus instrumentos sob o ponto de vista administrativo e diplomático.

Portanto, conforme disciplina o Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiados elaborado pelo ACNUR, a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 contêm três tipos de disposições:

- (i) Disposições que contêm uma definição básica de quem é (e de quem não é) um refugiado e de quem, tendo sido refugiado, deixou de sê-lo. A análise e interpretação destas disposições constituem o corpo principal do presente Manual, o qual se destina a quem está incumbido de proceder à determinação da condição de refugiado.

(ii) Disposições que definem o estatuto jurídico dos refugiados e os seus direitos e obrigações no país de refúgio. Ainda que estas disposições não tenham influência no processo de reconhecimento da condição de refugiado, as autoridades envolvidas nesse processo devem conhecê-las, já que as decisões a tomar poderão ter conseqüências importantes para o interessado e sua respectiva família.

(iii) Outras disposições referentes à aplicação dos instrumentos sob o ponto de vista administrativo e diplomático. O artigo 35 da Convenção de 1951 e o artigo 11 do Protocolo de 1967 estabelecem o compromisso dos Estados Contratantes de cooperar com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados no exercício das suas funções e, em particular, de facilitar a sua tarefa de velar pela aplicação destes instrumentos.¹⁰

Seguindo a divisão proposta pelo Manual em referência, primeiramente, a Convenção e o Protocolo determinam quem é o refugiado, estabelecendo que é qualquer pessoa que sofra perseguição em seu Estado de origem e/ou residência habitual por força de sua raça, nacionalidade, religião, opinião política ou pertencimento a determinado grupo social.

Depois, são narrados os direitos e deveres dos refugiados e do Estado concesso do refúgio e se resumem no artigo 6º da Convenção de 1951 que afirma basicamente que os refugiados possuem os mesmos direitos dos nacionais e/ou estrangeiros em situação regular, com exceção das condições que, em razão da sua natureza, não podem ser preenchidas por um refugiado. Alguns direitos são especificados, como direito à saúde, ao trabalho, livre circulação, liberdade de expressão, dentre outros.

Nesses diplomas são também explicitadas as causas de expulsão e de cessação da condição de refugiado, além dos motivos para que não se conceda refúgio a uma pessoa, mesmo que ela se enquadre nas hipóteses legais de concessão.

Por fim, estão as disposições relativas a diplomacia e a administração e que estabelecem a cooperação entre os Estados concessores de refúgio com o ACNUR, para que ocorra a manutenção e correta aplicação do direito dos refugiados em seu território.

Deste modo, tem-se que esses diplomas fornecem um código universal para o tratamento dos refugiados pelos países concessores do refúgio e conforme ressalta o

¹⁰ 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, acesso em: 5/10/2016.

preâmbulo da Convenção de 1951, eles tem como um dos seus objetivos centrais a garantia aos refugiados do exercício mais amplo possível de seus direitos e liberdades fundamentais.

2.3.2 O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)¹¹

O ACNUR foi instituído, em 1950, no interior da recém criada Organização das Nações Unidas e no contexto de pós-guerra mundial, no qual o fluxo de refugiados era muito intenso e se fez necessária uma maior regulação dos direitos dessas pessoas, a fim de garantir uma maior proteção.

De acordo com os ensinamentos de Liliana Lyra Jubilut:

Foi em face de uma catástrofe humanitária e sob os auspícios da recém fundada Organização das Nações Unidas [ONU] que se estabeleceu uma entidade genuinamente universal para cuidar dos refugiados. Em 1950 instituiu-se o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados [ACNUR], o qual, assim como os organismos que o antecederam, trazia em seu instrumento constitutivo a previsão de uma data para o término de suas atividades, mas que, contrariando tal determinação, perdura como o órgão responsável pela proteção internacional dos refugiados, diante da existência constante – constância percebida pela comunidade internacional – de situações que estimulam, ainda hoje, o surgimento de refugiados, justificando, assim, a sua existência.¹²

Esse órgão internacional é um órgão subsidiário da ONU, de acordo com o artgo 22 da Carta das Nações Unidas, e possui como objetivos básicos: o de zelar pela manutenção e proteção do direitos dos refugiados e o de buscar soluções duradouras para que estes possam reconstruir as suas vidas em um ambiente acolhedor. Ele é uma organização humanitária, apolítica e social.

¹¹ As informações apresentadas neste tópico foram, em sua grande parte, extraídas do sítio eletrônico do ACNUR, disponível em <http://www.acnur.org/portugues/>, acesso em 6/10/2016.

¹² Jubilut, Liliana Lyra. O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Método, 2007, p. 27.

No sítio eletrônico do ACNUR há um espaço em que é descrita a sua missão, na qual é possível destacar:

[...] A principal missão do ACNUR é assegurar os direitos e o bem-estar dos refugiados. Nos esforços para cumprir seu objetivo, o ACNUR empenha-se em garantir que qualquer pessoa possa exercer o direito de buscar e gozar de refúgio seguro em outro país e, caso assim deseje, regressar ao seu país de origem.

Ao prestar assistência aos refugiados no regresso ao seu país de origem ou na sua instalação em um outro país, o ACNUR também trabalha na busca por soluções duradouras para os problemas dessas pessoas. [...]

Em apoio ao trabalho desenvolvido pelo ACNUR, seu Comitê Executivo e a Assembléia Geral das Nações Unidas autorizam a organização a intervir em benefício de outros grupos de pessoas, entre os quais se destacam: os apátridas; as pessoas cuja nacionalidade é controversa; e as pessoas deslocadas dentro do seu próprio país (os deslocados internos).

O ACNUR procura reduzir as situações de deslocamento forçado encorajando os países e outras instituições a criar condições condizentes com a proteção dos direitos humanos e com a resolução pacífica de conflitos. Perseguindo esse objetivo, o ACNUR procura ativamente a consolidação da reintegração dos refugiados que regressam aos seus países de origem, procurando prevenir a recorrência de situações que gerem novos refúgios.

O ACNUR oferece proteção e assistência às pessoas sob o seu mandato de forma imparcial, com base nas suas necessidades e sem distinção de raça, sexo, religião ou opinião política. No quadro de todas as suas atividades, o ACNUR dá atenção especial às necessidades das crianças e procura promover a igualdade de direitos da mulher. [...]

A participação dos refugiados nas decisões que refletem em suas vidas é um princípio essencial da ação do ACNUR.

Em virtude da atuação em benefício dos refugiados e pessoas deslocadas, o ACNUR promove igualmente os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas: manutenção da paz e segurança internacionais; desenvolvimento de relações amistosas entre as nações; e encorajamento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais.¹³

13 Disponível em <http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/a-missao-do-acnur/>, acesso em 6/10/2016.

A sede do ACNUR é em Genebra e ele possui escritórios regionais em várias localidades. No Brasil, o escritório está localizado em Brasília e com recente agência em São Paulo.

O ACNUR é dirigido pelo Alto Comissário, atualmente Filippo Grandi¹⁴, que trabalha diretamente com o Secretário Geral da ONU. António Guterres¹⁵, que antecedeu Grandi como Alto Comissário, em um mandato de 10 anos, foi eleito para ocupar o cargo de Secretário Geral da ONU, com início em 2017. Essa nomeação de um ex-Alto Comissário para o cargo de Secretário Geral da ONU demonstra a importância do ACNUR e da proteção aos refugiados no âmbito das Nações Unidas, tendo em vista o contexto atual de grande fluxo de refugiados.

O órgão conta ainda com um Comitê Executivo que fornece diretrizes para a sua atuação e administração, em termos de planejamento.

O ACNUR colabora de modo estreito com governos, organizações regionais e internacionais e organizações não-governamentais (ONGs). No Brasil, a organização atua em cooperação com o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), ligado ao Ministério da Justiça. Além das ONGs: Associação Antônio Vieira (ASAV), a Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CARJ), a Caritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP) e o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH).

Portanto, ACNUR é um órgão de extrema importância para a proteção dos refugiados, atuando de forma universal na preservação dos direitos e garantias da pessoa do refugiado, assim como dos apátridas; das pessoas cuja nacionalidade é controversa; e das pessoas deslocadas dentro do seu próprio país (os deslocados internos).

2.4 A Proteção dos Refugiados no Brasil

14 Filippo Grandi iniciou o seu mandato como Alto Comissário das Nações Unidas para refugiados em primeiro de janeiro de 2016, para um período de 5 anos. Disponível em <http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/filippo-grandi-assume-como-alto-comissario-das-nacoes-unidas-para-refugiados/>, acessado em 14/11/2016.

15 Disponível em <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/10/antonio-guterres-e-nomeado-novo-secretario-geral-da-onu.html>, acessado em 14/11/2016.

O Brasil ratificou e recepcionou tanto a Convenção de 51, quanto o Protocolo de 67 e faz parte do Conselho Executivo do ACNUR desde 1958. Dessa forma, em âmbito internacional, o Brasil se comprometeu a assegurar a proteção dos refugiados em seu território.

Para garantir essa proteção em âmbito interno, o Brasil promulgou a Lei 9.474 de 1997, que é o estatuto jurídico do refugiado no Brasil e criou um órgão responsável pela análise das solicitações de refúgio, o Comitê Nacional para os Refugiados, CONARE.

Utilizando as palavras de Dolinger:

O Brasil, que ratificara a Convenção sobre Refugiados pelo Decreto Legislativo n° 000011, de 7 de julho de 1960, promulgado pelo Decreto Executivo n° 050215, de 28 de janeiro de 1961; também ratificou o Protocolo de 1967, mediante o Decreto Legislativo n° 93, de 30 de novembro de 1971, promulgado pelo Decreto Executivo n° 70.946, de 7 de agosto de 1972. Em 22 de julho de 1997 foi aprovada a Lei n° 9.474, que define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados, dispondo no artigo 48 que os seus preceitos 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 1957 e com todo dispositivo pertinente de instrumento internacional de proteção de direitos humanos com o qual o governo brasileiro esteja comprometido.¹⁶

Dessa forma, o refúgio no Brasil é regulado pela Lei 9.474 de 1997, em consonância com as normas internacionais que o governo brasileiro está comprometido e é fiscalizado pelo CONARE, em cooperação com o ACNUR.

2.4.1 A Lei 9.474/1997

A Lei do refúgio brasileiro, a Lei 9.474/1997, foi o marco legal da consolidação da proteção dos refugiados no Brasil. Pois, mesmo garantida internacionalmente, a sua

16 DOLINGER, Jacob, Direito internacional privado: parte geral, 10ª ed. São Paulo: Método, 2013, p. 243.

efetivação se faz no interior de cada Estado, que deve adotar as próprias políticas para garantir os direitos dos refugiados no seu território.

Essa lei estipulou os critérios de reconhecimento do *status* de refugiado, o procedimento para esse reconhecimento e criou um órgão responsável por analisar e decidir os pedidos de solicitação de refúgio no Brasil.

Por ser um diploma legal muito posterior a Convenção de 1951 e o Protocolo de 67 foi adotada uma concepção mais ampla do termo refugiado, que está em conformidade com a Declaração de Cartagena de 1984, nela também se enquadra como refugiada a pessoa que deixou o seu país em razão de grave e generalizada violação de direitos humanos.

Assim sendo, o art. 1º da Lei 9.474 traz a definição atual de refugiado no Brasil; in verbis:

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

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

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

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

Portanto, a Lei de refúgio brasileira adota, além do rol elencado nos diplomas internacionais universais, a grave e generalizada violação de direitos humanos, como justificativa para o reconhecimento do status de refugiado.

Nesse novo conceito de refugiado se faz claro o enquadramento do direito dos refugiados no Direito Internacional dos Direitos Humanos. Para se ter uma ampla proteção dos refugiados é preciso que exista uma efetivação dos direitos humanos no Estado concessor de refúgio.

A estruturação da Lei 9.474/1997 pode ser melhor compreendida através desse trecho da obra de Jubilut:

A Lei 9.474/1997 é extremamente bem estruturada do ponto de vista formal: ela traz em seu Título I os aspectos caracterizadores dos refugiados; o Título II trata do ingresso no território nacional e do pedido de refúgio; o Título III institui e estabelece as competências do CONARE (que, como já mencionado, vem a ser o órgão responsável pelo reconhecimento do status de refugiado); o Título IV traz as regras do Processo de Refúgio; o Título V trata das possibilidades de expulsão e extradição; o Título VI se ocupa da cessação e da perda da condição de refugiado; o Título VII relaciona as soluções duráveis; e o Título VIII cuida das disposições finais.¹⁷

Apesar da Lei de refúgio brasileira adotar um conceito mais amplo de refugiado que visa garantir a proteção de pessoas vítimas de desrespeitos aos seus direitos mais fundamentais, demonstrando uma consciência da responsabilidade internacional do Brasil; ela também amplia as cláusulas de exclusão de um refugiado, que é quando um indivíduo mesmo enquadrado no conceito de refugiado não pode se beneficiar dessa condição, incluindo o cometimento de tráfico de drogas e/ou terrorismo como cláusula de exclusão.

Essa inclusão será objeto de análise mais adiante na monografia, quando serão observadas as hipóteses de exclusão, cessação, extradição e expulsão de um refugiado.

Pelo exposto, pode ser dito que a Lei 9.474/1997 trouxe importantes avanços na proteção dos refugiados no Brasil, principalmente com a ampliação do conceito de refugiado e com a criação do CONARE, estabelecendo um procedimento claro e sistemático para solicitação de refúgio no território brasileiro.

2.4.2 Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE)

Como já mencionado anteriormente, o CONARE foi criado em função da Lei 9.474/97, que em seu título III apresenta as suas competências e atribuições, sendo certo que

¹⁷ Jubilut, Liliana Lyra. O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Método, 2007, p. 190.

sua principal finalidade é a do reconhecimento ou não do status de refugiado, em primeira instância.

Ele é um órgão colegiado, vinculado ao Ministério da Justiça, que reúne segmentos representativos da área governamental, da Sociedade Civil e das Nações Unidas (ACNUR), sendo presidido pelo representante do Ministério da Justiça e vice-presidido pelo representante do Ministério das Relações Exteriores.

Em relação a sua composição é importante destacar, de acordo com Jubilut:

Ainda quanto à composição do CONARE dois pontos merecem destaque. O primeiro relaciona-se à presença de uma entidade da sociedade civil que trabalha com refugiados (a Cáritas) no órgão que trata da elegibilidade dos solicitantes de refúgio, fato este que não encontra paralelo em outros Estados da América do Sul.⁴⁸² O segundo ponto se refere ao fato de que, ao contrário do que acontece na maioria dos Estados da América do Sul, não há no CONARE representante oficial do órgão nacional encarregado de decisões sobre migração, mesmo sendo o representante do Ministério do Trabalho, membro e até presidente do Conselho Nacional de Imigração [CNI], e oferecendo todo apoio e trabalhando de forma integrada com o CONARE, como denota a possibilidade de aquisição de permanência do refugiado após ter residido no Brasil com tal status por 6 anos.¹⁸

No que tange as suas competências, além de decidir, em primeira instância, acerca dos pedidos de solicitação de refúgio, o CONARE também possui competência para expedir resoluções normativas para regulamentar questões práticas relativa aos refugiados. Por exemplo, a sua Resolução Normativa 1 traz, como anexo, o termo de declaração que deve ser preenchido pelo refugiado para requerer a sua solicitação de refúgio.

Dessa forma é possível vislumbrar que o CONARE é o órgão responsável por garantir e fiscalizar a efetivação dos direitos e proteção dos refugiados no Brasil, participando ativamente do procedimento de concessão de refúgio no território brasileiro.

2.4.3 Procedimento de concessão de Refúgio no Brasil¹⁹

¹⁸ Jubilut, Liliana Lyra, Op, Cit., p. 193.

O procedimento para concessão de refúgio no Brasil está disciplinado no título IV da Lei 9.474/1997.

Primeiramente, para uma pessoa solicitar refúgio no Brasil, ela precisa estar no território nacional. Não é possível solicitar refúgio estando em outro Estado e nem mesmo em embaixadas e consulados brasileiros.

Dessa forma, ao chegar no território brasileiro ou a qualquer tempo, o estrangeiro deverá apresentar-se a autoridade competente, no caso a Polícia Federal e externar a sua vontade de solicitar o reconhecimento da sua condição de refugiado, mediante preenchimento de um Termo de solicitação de refúgio.

Após receber o formulário de solicitação e coletar as informações biométricas do indivíduo o Departamento de Polícia Federal encaminhará o pedido ao Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) e este entrará em contato com o solicitante para agendar uma entrevista e em seguida decidirá pelo deferimento ou não do pedido.

Porém, desde logo, recebida a solicitação de refúgio, o Departamento de Polícia Federal emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional, o qual autorizará a estada até a decisão final do processo. Este protocolo é válido por 180 dias e renovável até a decisão final do CONARE sobre o pedido de refúgio, funcionando como o documento de identidade do solicitante de refúgio.

Desde o pedido, o solicitante de refúgio já terá direito a não devolução, a não penalização por entrada irregular, não podendo ser deportado para fronteira de território onde sua vida ou liberdade estejam ameaçadas e a documentação, como Carteira de Trabalho, documento de identidade (Protocolo Provisório), até que o seu pedido seja deferido ou não. Além disso, o solicitante de refúgio tem direito a ser assistido pela Defensoria Pública da União ou por advogados das organizações parceiras do ACNUR, de forma totalmente gratuita, para acompanhar todo o procedimento do seu pedido de refúgio.

19 Informações retiradas do sítio eletrônico do Ministério da Justiça, disponível em http://www.justica.gov.br/central-de-atendimento/estrangeiros/refugio#solicitacao_refugio, acessado em 9/10/2016 e da Cartilha para solicitantes de refúgio no Brasil, elaborada pela Cáritas Brasil, disponível em http://caritas.org.br/wp-content/uploads/2013/09/CARTILHA_PARA_SOLICITANTES_DE_REFUGIO_NO_BRASIL_FINAL.pdf, acessada em 9/10/2016.

Na entrevista o solicitante deve dar ao entrevistador o maior número possível de dados e informações a fim de demonstrar que se enquadra no conceito de refugiado da Lei 9.474/1997. Nesse momento, é fundamental que sejam detalhados os riscos de se voltar ao país de origem e as perseguições sofridas. A entrevista tem grande importância na decisão tomada pelo Plenário do CONARE.

O solicitante de refúgio terá direito de ser entrevistado pessoalmente por um funcionário do CONARE ou da Defensoria Pública da União, do sexo que preferir, que lhe perguntará em detalhes os motivos que o levaram a sair do seu país. A entrevista será realizada em idioma que o solicitante compreenda e se necessário na presença de um intérprete. É possível a realização de uma segunda entrevista, com acompanhamento de um advogado.

O solicitante que faltar injustificadamente a entrevista fica sujeito ao arquivamento da sua solicitação de refúgio.

Depois de colher todas as informações trazidas pelo solicitante de refúgio, o pedido será analisado pelos membros do CONARE, que decidirão se o estrangeiro deverá ou não ser reconhecido como refugiado.

O solicitante de refúgio que teve a sua condição de refugiado reconhecida pelo Brasil tem o direito de permanecer no Brasil como refugiado e obter o registro nacional de estrangeiros (RNE), documento de identidade dos estrangeiros no Brasil, adquirindo os mesmos direitos de qualquer outro estrangeiro em situação regular no Brasil.

Se o pedido de refúgio foi negado, o solicitante terá direito a apresentar um recurso para o Ministro da Justiça, no prazo de 15 dias, contados do recebimento da notificação.

Caso o recurso também seja negado é possível que o solicitante entre com a demanda judicialmente, tendo em vista o esgotamento da esfera administrativa e o princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional.

Portanto, o processo de concessão de refúgio no Brasil é bem estruturado e não é muito complexo, sendo garantida a ampla defesa e o devido processo legal.

2.4.4 Dados sobre o Refúgio no Brasil

O Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) divulgou relatório²⁰ em maio de 2016 com dados acerca do refúgio no Brasil e com as ações do governo para melhorar a política de refúgio brasileira.

Segundo o relatório, nos últimos cinco anos, as solicitações de refúgio no Brasil cresceram 2.868%. Passaram de 966, em 2010, para 28.670, em 2015. Até 2010, haviam sido reconhecidos 3.904 refugiados. Em abril deste ano, o total chegou 8.863, o que representa aumento de 127% no acumulado de refugiados reconhecidos – incluindo reassentados.

Conforme tabela a seguir:

ANO	NÚMERO DE REFUGIADOS RECONHECIDOS NO BRASIL
	(total acumulado)
2010	3.904
2011	4.035
2012	4.284
2013	4.975
2014	7.262
2015	8.493
2016	8.863

Fonte: Comitê Nacional para os Refugiados, 2016.

A maior comunidade de refugiados reconhecidos no Brasil é a de Sírios que totalizam 2.298, seguidos dos angolanos (1.420), colombianos (1.100), congolese (968) e palestinos (376). Ao todo são 79 nacionalidades.

20 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/Documentos/portugues/Estatisticas/Sistema_de_Refugio_brasileiro_-_Refugio_em_numeros_-_05_05_2016) ; acessado em 1/12/2016.

De acordo com a seguinte tabela:

PAÍS DE ORIGEM	NÚMERO DE REFUGIADOS RECONHECIDOS NO BRASIL (total acumulado)
SÍRIA	2.298
ANGOLA	1.420
COLÔMBIA	1.100
REP. DEM. DO CONGO	968
PALESTINA	376
LÍBANO	360
IRAQUE	275
LIBÉRIA	224
PAQUISTÃO	177
SERRA LEOA	144
OUTROS	1.521

Fonte: Comitê Nacional para os Refugiados, 2016.

Isso se deve muito pelo Programa de vistos especiais para afetados pelo conflito sírio regulado pela Resolução CONARE 17/2013; e 20/2015, que a prorrogou por 2 (dois) anos. Dessa forma, os Sírios conseguem chegar ao território brasileiro através de visto humanitário e uma vez no território eles podem solicitar o refúgio.

A maior nacionalidade de solicitantes de refúgio é o Haiti com 48,371 solicitações (total acumulado de 2010/2015). Porém, como o Brasil ainda não reconheceu o refúgio ambiental, a maioria dessas solicitações é revertida para que os haitianos recebam uma modalidade de visto humanitário, mas não sejam reconhecidos como refugiados.

Segundo a tabela a seguir:

PAÍS DE ORIGEM	SOLICITAÇÕES DE REFÚGIO (total acumulado)
HAITI	48.371

SENEGAL	7.206
SÍRIA	3.460
BANGLADESH	3.287
NIGÉRIA	2.578
ANGOLA	2.281
CONGO	2.167
GANÁ	2.166
LÍBANO	1.749
VENEZUELA	1.529
OUTROS	14.760

Fonte: Departamento de Polícia Federal, até 20/3/2016.

Dos 2.426 processos decididos, entre abril de 2015 e abril de 2016, foram deferidos 931 pedidos de refúgio, sendo que 653 eram Sírios e foram indeferidos 842 pedidos.

De acordo com a próxima tabela:

ANO	PROCESSOS DEFERIDOS	PROCESSOS INDEFERIDOS	SÍRIOS RECONHECIDOS	TOTAL DE PROCESSOS
2010	118	275	1	394
2011	105	304	0	409
2012	168	402	36	606
2013	358	668	267	1.293
2014	933	169	1.312	2.414
2015	685	450	532	1.667
Abr 2015 a Abr 2016	931	842	653	2.426

Fonte: Comitê Nacional para os Refugiados, 2016.

A nacionalidade que possui mais indeferimentos da condição de refugiado no total acumulado de 2010 a 2015 é a Colômbia, com 680 indeferimentos.

Visto isso, o Brasil possui uma política que busca reconhecer os solicitantes de refúgio, em especial os Sírios. Não é possível com esses dados verificar alguma forma de discriminação com determinados grupos de nacionalidade. O maior problema é a situação dos Haitianos, mas que não é o foco do presente trabalho.

3. A SEGURANÇA NACIONAL

3.1. O que é Segurança Nacional?

O conceito de Segurança Nacional nasce com o surgimento dos Estados Nacionais Modernos, no século XVII, principalmente depois da assinatura dos tratados que ficaram conhecidos como Paz de Vestifália, que encerraram a Guerra dos 30 anos²¹. Esses diplomas deram início ao moderno Sistema Internacional, adotando as primeiras noções de Soberania Nacional e Estado nação.

²¹ A guerra dos 30 anos teve início no Sacro Império Romano-Germânico como uma disputa entre os reinos católicos e protestantes. Com o fortalecimento dos Habsburgos no comando do Império e o conseqüente medo de sua expansão pelos países vizinhos, a França entrou na guerra. Com o fim dos conflitos, e com a assinatura da Paz de Vestifália, a França impôs que os Habsburgos se expandissem para o leste, em direção ao Império Turco-Otomano, e a Suíça e a Holanda conquistaram suas independências.

Não é possível falar de Segurança Nacional sem relacioná-la com a Soberania Nacional, tendo em vista que, em última análise, a Segurança Nacional visa garantir a Soberania dos Estados Nações.

Assim sendo, se faz necessário entender o conceito de Soberania para depois adentrar no conceito de Segurança Nacional.

A Soberania Nacional ganhou destaque durante o período da Revolução Francesa e teve como principal porta-voz as idéias de Jean-Jacques Rousseau, em seu famoso livro: Do Contrato Social.

Rousseau defendia que para garantir o bem-estar da vida em sociedade era necessário que o indivíduo abrisse mão da sua liberdade individual em função de uma liberdade coletiva, através de um contrato social. Ele defendia a criação de um Estado soberano, no qual a vontade coletiva seria o norteador das suas ações. Portanto, a primeira noção de Soberania Nacional pode ser melhor traduzida nessa passagem de seu livro:

Se o Estado ou a cidade só constitui uma pessoa moral, cuja vida consiste na união de seus membros, se o mais importante de seus cidadãos é o de sua própria conservação, é necessário uma força universal e compulsória para mover e dispor cada uma das partes da maneira mais conveniente para o todo. Como a natureza dá para cada homem um poder absoluto sobre todos os seus membros, dá o pacto social ao corpo político um poder absoluto sobre todos os seus, e é esse mesmo poder que, dirigido pela vontade geral, recebe, como eu disse, o nome de soberania.²²

Porém esse conceito de Soberania, que está muito ligado com a idéia de poder absoluto do Estado mesmo que dirigido pela vontade do povo, precisou ser modificado no contexto atual de globalização. A soberania faz o Estado ser titular de certas competências, que não são ilimitadas, principalmente, devido a existência de uma ordem jurídica internacional, mas nenhuma outra entidade as possui superiores, é o princípio da igualdade soberana de todos os Estados.

De acordo com os ensinamentos de Francisco Rezec:

A soberania não é apenas uma ideia doutrinária fundada na observação da realidade internacional existente desde quando os governos monárquicos da Europa, pelo século XVI, escaparam ao controle centralizante do Papa e do Sacro Império

22 ROUSSEAU, Jean-Jacques, Do Contrato Social. Editora Ridendo Catigat Mores, 2002, p.42.

romanogermânico. Ela é hoje uma afirmação do direito internacional positivo, no mais alto nível de seus textos convencionais. A Carta da ONU diz, em seu art. 2, § 1, que a organização “é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros”. A Carta da OEA estatui, no art. 3, f, que “a ordem internacional é constituída essencialmente pelo respeito à personalidade, soberania e independência dos Estados”. De seu lado, toda a jurisprudência internacional, aí compreendida a da Corte da Haia, é carregada de afirmações relativas à soberania dos Estados e à igualdade soberana que rege sua convivência.²³

No cenário contemporâneo, a soberania fica na dependência do modo como cada governo decide se integrar à globalização. Torna-se uma construção política, associada a decisões, projetos, correlação de forças e tradições culturais. Muitos problemas atuais, como o caso dos refugiados, não podem ser enfrentados por Estados fechados em si ou intransigentemente e determinados a agir por conta própria. É essencial a observância das normas internacionais, da ordem supranacional, mais ainda quando se quer garantir os direitos humanos.

Segundo as palavras de Paulo Henrique Gonçalves Portela:

Na atualidade, a soberania nacional continua a ser um dos pilares da ordem internacional. Entretanto, limita-se pela obrigação de os Estados garantirem aos indivíduos que estão sob sua jurisdição o gozo de um catálogo de direitos consagrados em tratados. A soberania restringe-se também pelo dever estatal de aceitar a fiscalização dos órgãos internacionais competentes quanto à conformidade de sua atuação com os atos internacionais dos quais faça parte.²⁴

A ênfase primordial do agir do Estado deve estar na pessoa humana, na tutela do direito dos homens. No limiar desse pensamento, pronuncia-se Norberto Bobbio:

Concepção individualista significa que antes vem o indivíduo, notem o indivíduo isolado, que tem valor em si mesmo, e depois vem o Estado e não o contrário; que o Estado é feito pelo indivíduo e não o indivíduo pelo Estado; aliás, para citar o famoso artigo 2º, da Declaração de 89, a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem é ‘o objetivo de qualquer associação política’.²⁵

23 REZEC, Francisco, Direito Internacional Público, Curso Elementar. Saraiva, 2011, p. 260.

24 PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. Direito Internacional Público e Privado. JusPodium, 2014, p. 840.

Visto isso, a Segurança Nacional deve ser entendida como a capacidade do Estado de traduzir essa Soberania, de projetar o seu poder no exterior, dentro claro de um conjunto de medidas que proporcione ganhos sociais e econômicos para a população nacional e garanta a real efetivação dos direitos humanos no seu território.

A Segurança Nacional não pode ser vista como uma forma dos Estados se fecharem e isolarem um dos outros. Como nunca antes, deve ser analisada de maneira a respeitar a cada vez maior interação entre esses Estados.

Assim sendo, segundo as lições de Marco Aurélio Nogueira:

Falar em segurança nacional, hoje, só faz sentido se a expressão for requalificada. Não se trata mais de garantir a autonomia e o bem-estar das comunidades vis-à-vis as outras comunidades, protegê-las mediante operações de isolamento, fechá-las ao contato com o mundo ou fortalecê-las diante de seus “inimigos”. Trata-se sim de criar as condições – dentro e fora dos Estados – para que as comunidades ascendam a níveis superiores de vida, se integrem e coexistam em paz, para além de limitações territoriais ou imposições de força e normas de exclusão. Não há como se sentir objetivamente seguro num mundo assentado sobre desníveis monumentais entre países, grupos e pessoas. A segurança só será reposta na atualidade sobre a base de um novo e consistente pacto internacional.²⁶

Porém, mesmo que o conceito de Segurança Nacional deva ser analisado para além das fronteiras dos Estados, ainda são elas que determinam o seu âmbito de atuação. O Estado só podem atuar dentro das fronteiras do seu território, ainda que devam observar preceitos e princípios coletivos e globalizados, sobretudo de direitos humanos.

Dessa forma, um importante viés da Segurança Nacional é garantir a estabilidade e a inviolabilidade dos limites fronteiriços do território do Estado, através da proteção das suas fronteiras.

25 BOBBIO, Norberto, Teoria Geral da Política: a Filosofia Política e as Lições dos Clássicos. Campus, 200, p.480, em ARAÚJO, Nádía de, Direito Internacional Privado: Teoria e Prática Brasileira, Renovar, 2011, p.28.

26 NOGUEIRA, Marco Aurélio, Segurança Nacional, Soberania e Sociedade Civil, Perspectivas, São Paulo, 2006, p. 113.

3.2. Proteção das Fronteiras e saída compulsória dos estrangeiros do Brasil.

Primeiramente, é importante entender o conceito de fronteira²⁷ para adentrar no mérito da necessidade e dos motivos de sua proteção.

A definição clássica de fronteira é a de que a fronteira é a delimitação territorial e política entre duas soberanias. Porém, em linhas gerais, mais que se constituir como o limite entre duas soberanias, as fronteiras determinam um limite geográfico que garantem que aqueles que nasceram no seu interior compartilham de um esquema interpretativo, e apesar de não haver um único esquema interpretativo dentro desse espaço, é mais fácil que as pessoas que ali nasceram consigam manter algum grau maior de interação do que seria para alguém que não nasceu nesse espaço. Portanto, ao delimitar um território, delimita-se também uma população.

As fronteiras ainda representam rendimentos aos Estados, à medida que a imposição fiscal ou tarifária que regula o cruzamento de fronteiras permite aos Estados o controle dos fluxos de entrada de produtos em seus territórios.

Assim sendo, pensar em fronteiras é pensar no pertencimento. Quando se estabelece quem está dentro de uma delimitação geográfica, se estabelece quem está fora. Estudar as fronteiras é um exercício, em última instância, de pensar a alteridade, o estrangeiro, o diferente e, em certa medida, infelizmente, o indesejável.

A proteção das fronteiras seria a prerrogativa do Estado de gerenciar seus limites, garantindo a segurança e o bem-estar daqueles que vivem sob os seus domínios territoriais. Estabelecer limites, fronteiras, e controlá-los seria uma tentativa de promover segurança, de maximizar o bem-estar dos “seus”, em detrimento dos outros.

A fronteira irá definir o “nós” e os “outros”. Não se atentando a peculiaridades da vida, experiências, sonhos, motivações, o que interessa é a forma como o Estado lida com o indivíduo, que vai se transformar para o receptor a figura do imigrante.

Essa cidadania cerceada revela o quadro mais político das fronteiras, as quais

²⁷ As definições de fronteira foram extraídas do livro: FOUCHER, Michel, Obsessão por fronteiras, Radical livros, 2009.

[...] são descontinuidades territoriais, com a função de marcação política. Nesse sentido, trata-se de instituições estabelecidas por decisões políticas, projetadas ou impostas, e administradas por textos jurídicos: as leis de um Estado soberano em seu interior, o direito internacional público como lei comum da coexistência dos Estados, mesmo quando estes se desfazem, porque os tratados territoriais são os únicos pelos quais a sucessão de Estado é automática. Linhas de separação entre soberanias, elas agregam – por uma delimitação seguida de uma demarcação no terreno por meio de pedras ou outros utensílios físicos ou eletrônicos de separação – territórios governados por uma soberania estatal e que formam o quadro da atribuição e da transmissão de uma nacionalidade, de uma cidadania como ligação jurídica de um Estado à sua população constituinte. Não há identidade sem fronteiras. A ordem política moderna implica o reconhecimento, pelos outros, de fronteiras de Estado demarcadas, com base territorial e soberana [...]²⁸

Porém, essa idéia individualista de fronteira não pode mais ser defendida no mundo contemporâneo, de grande fluxo migratório, de grandes deslocamentos externos, apátridas, refugiados. É inconcebível que uma política de proteção às fronteiras trate os migrantes como pessoas indesejáveis, que apresentam grandes riscos para a segurança nacional. O migrante deve ser visto em primeiro lugar como uma pessoa dotada de direitos, tanto no âmbito interno, como no âmbito internacional e não pode ser discriminado em razão da sua nacionalidade, ou sob qualquer outro aspecto. Devemos construir pontes, ao invés de muros.

Como bem disse Eduardo Galeano, poeta e escritor latino americano, para os migrantes, a fronteira, não tem porteiros, nem muros intransponíveis, nem impedimentos burocráticos. No imaginário de muitos migrantes, antes dos corpos serem barrados nas fronteiras, as almas burlam o monitoramento vigiado, as aduanas e as barreiras e adentram as fronteiras como "espíritos livres".²⁹

Entretanto, apesar de no mapa da alma não existirem fronteiras para esses migrantes, as fronteiras geopolíticas ainda são decisórias para determinar o status e a condição jurídica desse migrante, que possui três condições de ingresso: a do migrante regular, a do que está à espera de regularização e a do migrante irregular. Lembrando, que no caso dos refugiados,

28 FOUCHER, Michel. Obsessão por Fronteiras, Op cit, p. 22

29 GALEANO, Eduardo. Os Mapas da Alma não têm Fronteiras. Carta Maior, Editorial Internacional, 2009, p. 12.

independente da forma de entrada no território, mesmo esta se dando de forma irregular, ele possui os seus direitos garantidos, como o da não penalização por entrada irregular e o da não devolução.

Dessa forma, a fim de melhor ilustrar a proteção das fronteiras, será estudado o controle migratório brasileiro, em especial as formas de expulsão compulsória do estrangeiro do Brasil. Será analisado o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6815/1980), lei do período da ditadura militar, assim como os novos projetos de lei acerca da temática, como o Projeto de Lei nº 2516, de 2015. Deve-se ter em vista que o refugiado além da sua proteção diferenciada, possui os mesmos direitos que qualquer outro estrangeiro em situação regular no Brasil.

3.2.1. Controle Migratório no Brasil

Todo país possui uma política de migração no seu território, é através dela que são determinadas as condições de ingresso e permanência de um estrangeiro no âmbito espacial de sua soberania, como por exemplo, a concessão de vistos, as formas de expulsão, extradição e deportação de um estrangeiro e os seus direitos e deveres. Alguns países possuem uma política mais repressiva, enquanto outros focam mais na solidariedade entre os povos.

Como elucida Francisco Rezec:

Nenhum Estado é obrigado, por princípio de direito das gentes, a admitir estrangeiros em seu território, seja em definitivo, seja a título temporário. Não se tem notícia, entretanto, do uso da prerrogativa teórica de fechar as portas a estrangeiros, embora a intensidade de sua presença varie muito de um país a outro: o número de estrangeiros residentes é maior no Brasil que na Espanha, onde, contudo, são muito mais numerosos os visitantes de curto prazo; excedendo de longe, uns e outros, o contingente de estrangeiros que, a qualquer título, se dirigem ao Nepal ou à Albânia. Entretanto, a partir do momento em que admite o nacional de outro país no âmbito espacial de sua soberania, tem o Estado, perante ele, deveres resultantes do direito internacional costumeiro e escrito, cujo feitio e dimensão variam segundo a natureza do ingresso.³⁰

30 REZEC, Francisco, *Direito Internacional Público, Curso Elementar*. Saraiva, 2011, p. 227.

No Brasil, o ingresso e a permanência do estrangeiro é regulada pela Lei nº 6815/1980, denominada de Estatuto do Estrangeiro. Ela é uma lei do período em que o Brasil vivenciava a ditadura militar e anterior a Constituição Federal de 1988. Por isso, é vista como uma lei retrógrada que foca muito na segurança nacional e enxerga o imigrante como uma potencial ameaça ao país.

Essa grande preocupação com a segurança nacional e a visão do estrangeiro como um perigo já é evidente no artigo segundo da referida lei:

“Art. 2º Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional.”

Porém, essa compreensão completamente obsoleta da figura do imigrante é inclusive incompatível com a Constituição Federal que estabeleceu no seu artigo quinto a igualdade de direitos entre nacionais e não nacionais, com exceção aos direitos políticos.

Portanto, conforme afirma Giuliana Redin:

É preciso grande cautela em relação à sua aplicação [o Estatuto]. A Constituição Federal de 1988 estabelece a igualdade entre nacionais e não nacionais, com a exclusiva exceção dos direitos políticos, o que também está em discussão a exemplo da PEC 347/2013 [que institui o direito ao voto para o imigrante, mas está parada no Congresso Nacional]. Dessa forma, qualquer norma que negue direitos por questão de nacionalidade colide com a Constituição Federal e assume um caráter inconstitucional. Aliás, esse é o entendimento de que a mobilidade humana internacional, como fato social, não representa tema de segurança nacional, mas sim de direitos humanos. Disso tudo, verifica-se a urgência de aprovação do novo marco legal para as migrações no Brasil que revogue integralmente o Estatuto do Estrangeiro.³¹

Tendo em vista as críticas ao Estatuto do Estrangeiro, que são focadas principalmente na grande discricionariedade do Estado para determinar a permanência do estrangeiro no Brasil, o que gera uma grande instabilidade para esse grupo da população e na ausência de certos direitos, como o de participar de protestos ou sindicatos (vedado pelo artigo 107 do referido Estatuto) e sem respaldo na Constituição Federal, existe uma grande mobilização

31 Disponível em <http://migramundo.com/inconstitucional-estatuto-do-estrangeiro-continua-cerceando-imigrantes-e-negando-cidadania/>, acessado em 1/11/2016.

para revogá-lo integralmente e para criação de um novo marco legal para política de migração no Brasil.

Assim sendo, desde o começo dos anos 1990, foram criadas propostas para mudar a legislação brasileira acerca das migrações, mas nenhuma delas conseguiu reunir forças a ponto de ser aprovada. Atualmente, o projeto que está sendo discutido é o PL 2516/2015³², que está na fila de pautas da Câmara dos Deputados.

O PL tem como base um projeto de lei do Senado, o PLS 288/2013, de autoria do senador Aloysio Nunes (PSDB-SP). Ele foi aprovado em comissões do Senado e depois enviado para a Câmara dos Deputados, sob o número de PL 2516/2015. Atualmente depende de apreciação por parte dos deputados federais.

O projeto de lei pretende instituir a Lei de Migração, abarcando também o emigrante, que é o brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior. Entre os avanços em relação ao Estatuto do Estrangeiro está a garantia aos imigrantes de condição de igualdade para com os nacionais, prevista na Constituição Federal e no artigo 4º do PL. Entre outras medidas, o projeto reduz a burocracia na concessão de vistos no Brasil para investidores, estudantes e acadêmicos; desburocratiza o deslocamento de “residentes fronteiriços”, que trabalham no Brasil mas conservam residência no país vizinho; inclui proteção aos apátridas, indivíduos que não são titulares de nenhuma nacionalidade, em consonância com acordos internacionais; assegura direitos e benefícios aos brasileiros que voltam do exterior.

O PL também disciplina a concessão de visto humanitário “ ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação, reconhecida pelo Governo brasileiro, de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento”, mas que não se enquadram nas possibilidades de concessões de refúgio.

Dessa forma, o projeto de lei, se aprovado, trará grandes inovações para a política migratória brasileira. Porém, a legislação ainda vigente no Brasil é o Estatuto do Estrangeiro.

32 O inteiro teor do PL 2516/2015 está disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1366741&filename=PL+2516/2015, acessado em 1/11/2016.

Assim sendo, o presente trabalho, mesmo trazendo a luz os novos questionamentos acerca do tema, irá estudar a política migratória nacional a partir deste Estatuto, da Constituição Federal e dos tratados que o Brasil é signatário.

Além disso, a entrada do estrangeiro no território nacional, como a concessão de vistos, não será enfoque principal da monografia em comento, tendo em vista que a forma que o refugiado entra no país não deve ser considerada para a obtenção do seu status de refugiado. Portanto, será estudado a seguir, as formas de retirada de um estrangeiro do território nacional, mais especificamente, os institutos da deportação, da expulsão e da extradição.

3.2.2. Da Deportação

A deportação é utilizada nas hipóteses de “entrada ou estada irregular de estrangeiro, se este não se retirar voluntariamente do território nacional no prazo fixado em Regulamento”³³. Trata-se de uma saída compulsória do estrangeiro, mas que não gera maiores consequências para o mesmo, podendo este retornar ao território nacional desde que o Tesouro Nacional seja ressarcido das despesas efetuadas com a medida, satisfeita, ainda, o recolhimento de eventual multa imposta.

A autoridade competente para promover a deportação no Brasil é a Polícia Federal, não existindo envolvimento de órgãos do governo, como o Ministério da Justiça.

Conforme conceitua Francisco Rezec:

A deportação é uma forma de exclusão, do território nacional, daquele estrangeiro que aqui se encontre após uma entrada irregular — geralmente clandestina —, ou cuja estada tenha se tornado irregular — quase sempre por excesso de prazo, ou por exercício de trabalho remunerado, no caso do turista. Cuidase de exclusão por iniciativa das autoridades locais, sem envolvimento da cúpula do governo: no Brasil, policiais federais têm competência para promover a deportação de estrangeiros, quando entendam que não é o caso de regularizar sua documentação. A medida não é exatamente punitiva, nem deixa sequelas. O deportado pode retornar

³³ Artigo 57 do Estatuto do Estrangeiro, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm, acessado em 2/11/2016

ao país desde o momento em que se tenha provido de documentação regular para o ingresso.³⁴

Portanto, a deportação pode ser vista como a forma mais branda de retirada de um estrangeiro do território nacional. Porém, ainda é uma medida bem radical e que causa inúmeros transtornos para o imigrante, devendo antes de tudo verificar a possibilidade de regularização da documentação deste não nacional.

Além disso, o direito do solicitante de refúgio deve ser garantido para fins de deportação. Sendo certo que “o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes”³⁵ e que “em hipótese alguma será efetuada a deportação do solicitante de refúgio para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política”³⁶.

A solicitação de refúgio suspende qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular instaurado contra o estrangeiro e contra pessoas de seu grupo familiar que o acompanhem.

Porém, apesar dessas garantias, existe o que poderia ser chamado de salvo conduto para o Brasil retirar o possível solicitante de refúgio de seu território. Ele se encontra no artigo 7º, § 2º da Lei nº 9.474, de 1997 que afirma que “o benefício- de solicitar o refúgio- previsto neste artigo não poderá ser invocado por refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil.”

Esse que é realmente o tema central desta monografia e que será melhor elucidado no próximo capítulo, a relação entre o refugiado e a sua possível ameaça à segurança nacional. O que é necessário observar por agora é que existe a possibilidade de retirar um candidato a

34 REZEC, Francisco, Direito Internacional Público, Curso Elementar. Saraiva, 2011, p. 230.

35 Artigo 8º da Lei nº 9.474, de 1997, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm, acessado em 2/11/2016.

36 Artigo 7º da Lei op. cit.

solicitação de refúgio do território nacional, se este for considerado perigoso para a segurança do Brasil.

3.2.3. Da Expulsão

A expulsão também é uma forma de retirada do estrangeiro do território nacional, sendo “passível de expulsão o estrangeiro que, de qualquer forma, atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranqüilidade ou moralidade pública e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo à conveniência e aos interesses nacionais.”

Esse instituto é uma medida coercitiva de caráter discricionário do Estado e normalmente ocorre quando o estrangeiro comete um crime neste Estado e é condenado por sentença transitada em julgado.

No Brasil, o processo administrativo para fins de expulsão está regulamentado tanto pelo Estatuto do Estrangeiro quanto pelo Decreto nº 86.715/81 e pela Lei nº 9784/99.

A expulsão pressupõe um inquérito que tem curso no âmbito do Ministério da Justiça, e ao longo do qual se assegura ao estrangeiro o direito de defesa. Ao ministro incumbe decidir, afinal, sobre a expulsão, e materializá-la por meio de portaria.

De acordo com o Estatuto do Estrangeiro, uma vez expulso, o estrangeiro está impedido de retornar ao país. Caso reingresse, incidirá no crime previsto no artigo 338 do Código Penal (reingresso de estrangeiro expulso), que sujeita o estrangeiro à pena de reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, sem prejuízo de nova expulsão após o cumprimento da pena.

Existem cláusulas excludentes de expulsabilidade previstas no artigo 75, I e II, "a" e "b" da Lei nº 6.815/80 (Estatuto do Estrangeiro):

Art. 75 - Não se procederá a expulsão:

I - se implicar extradição inadmitida pela lei brasileira; ou

II - quando o estrangeiro tiver:

a) cônjuge brasileiro do qual não esteja divorciado ou separado, de fato ou de direito, e desde que o casamento tenha sido celebrado a mais de 5 anos; ou

b) filho brasileiro que, comprovadamente, esteja sob sua guarda e dele dependa economicamente.

Devem ser respeitados, também, os artigos 36 e 37 da Lei nº 9.474, de 1997, que afirmam que “não será expulso do território nacional o refugiado que esteja regularmente registrado, salvo por motivos de segurança nacional ou de ordem pública” e que “a expulsão de refugiado do território nacional não resultará em sua retirada para país onde sua vida, liberdade ou integridade física possam estar em risco, e apenas será efetivada quando da certeza de sua admissão em país onde não haja riscos de perseguição”.

Ainda é importante destacar decisão do Superior Tribunal de Justiça³⁷, em sede de Habeas Corpus, que determinou que a expulsão de estrangeiro que ostente a condição de refugiado não pode ocorrer sem a regular perda dessa condição. Assim, mesmo que o refugiado seja condenado com trânsito em julgado pela prática de crime grave, antes de ele ser expulso deverá ser instaurado devido processo legal, com contraditório e ampla defesa, para se decretar a perda da condição de refugiado, nos termos do art. 39, III, da Lei nº 9.474/97. Somente após essa providência, ele poderá ser expulso.

Entretanto, o instituto da expulsão ainda garante uma ampla faixa de discricionariedade para o governo, como bem afirma Francisco Rezek:

A expulsão se assemelha à deportação na ampla faixa discricionária que os dois institutos concedem ao governo — isto sendo certo em toda parte, não apenas no Brasil. Tanto significa que, embora não se possa deportar ou expulsar um estrangeiro que não tenha incorrido nos motivos legais de uma e outra medida, é sempre possível deixar de fazer a deportação, ou a expulsão, mesmo em presença de tais motivos. A lei nunca obriga o governo a deportar ou expulsar. Permite-lhe que o faça à luz das circunstâncias, que podem variar segundo o momento político. Certo, ainda, é que os pressupostos da expulsão fazem crescer, dada sua plasticidade, o poder discricionário do governo. O Judiciário brasileiro, enfrentando um mandado de segurança ou um habeas corpus, não entra no mérito do juízo governamental de periculosidade do estrangeiro sujeito à expulsão: propende a conferir, apenas, a certeza dos fatos que tenham justificado a medida, para não permitir que por puro arbítrio, e à margem dos termos já bastante largos da lei, um estrangeiro seja expulso do território nacional.³⁸

37 STJ. 1ª Seção. HC 333.902-DF, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 14/10/2015 (Info 571).

38 REZEC, Francisco, Direito Internacional Público, Curso Elementar. Saraiva, 2011, p. 231.

Deve-se frisar que a lei permite a expulsão do refugiado do território nacional por motivo de segurança nacional ou ordem pública.

3.2.4. Da Extradicação

A extradicação pode ser definida como o ato pelo qual um Estado entrega um indivíduo acusado de fato delituoso ou já condenado como criminoso, à justiça de outro Estado, competente para julgá-lo e puni-lo.³⁹

O processo de extradicação consiste em um pedido de um Estado para outro, remetendo-lhe pessoa processada no país solicitante por crime punido na legislação de ambos os países. É um pedido feito pela via diplomática de governo a governo. Via de regra, a concessão de extradicação baseia-se em convenções internacionais, por meio das quais os países acordam extraditar pessoas em condições equivalentes.

No Brasil, o processo de extradicação é regulado pelo Estatuto do Estrangeiro – Lei 6.815/80 (artigo 76 e seguintes); pela Constituição Federal (artigo 5º, LI e LII; artigo 12; artigo 102, I, g) e pelo Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (artigos 207 a 214).

O pedido de extradicação é recebido pelo Ministério da Justiça que após analisar os requisitos de admissibilidade irá encaminhá-lo ao Supremo Tribunal Federal, que tem a competência para decidir acerca da legalidade e da procedência da extradicação.

As condições para concessão da extradicação são o crime ter sido cometido no território do Estado requerente; ser aplicável ao extraditando a lei do Estado requerente; existir sentença final de prisão, ou estar a prisão autorizada por autoridade competente no Estado requerente.

No contexto atual, de incremento da colaboração penal internacional, a extradicação passou a ser a regra, excepcionada em situações pontuais.

³⁹ SOUZA, Artur de Brito Gueiros. As novas tendências do Direito Extradicional. 2ª ed. Renovar: Rio, 2013, p. 7

A legislação brasileira não permite a extradição de nacionais, porém os naturalizados podem sofrer o processo, no caso de crime comum, praticado antes da naturalização, ou de comprovado envolvimento em tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins. Também não é possível a extradição, se o fato que deverivou o pedido constiuir crime político.

Além desses casos, de acordo com os tratados internacionais e dos artigos 33 e 34 do Estatuto dos Refugiados (Lei 9474, de 1997), “o reconhecimento da condição de refugiado obstará o seguimento de qualquer pedido de extradição baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio e a solicitação de refúgio suspenderá, até decisão definitiva, qualquer processo de extradição pendente, em fase administrativa ou judicial, baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio”.

Destaca-se, ainda, que o Superior Tribunal Federal apresenta o mesmo entendimento, de que a concessão do refúgio extingue o pedido de extradição, desde que este tenha relação com os motivos ensejadores daquele (diante do citado art. 33 da Lei nº 9.474/97), e mesmo que o pedido de refúgio tenha sido formulado após o início do processo de extradição. Segue ementa:

Extradição: Colômbia: crimes relacionados à participação do extraditando - então sacerdote da Igreja Católica - em ação militar das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). Questão de ordem. **Reconhecimento do status de refugiado do extraditando, por decisão do comitê nacional para refugiados - CONARE: pertinência temática entre a motivação do deferimento do refúgio e o objeto do pedido de extradição: aplicação da Lei 9.474/97, art. 33 (Estatuto do Refugiado), cuja constitucionalidade é reconhecida: ausência de violação do princípio constitucional da separação dos poderes.**

1. De acordo com o art. 33 da L. 9474/97, o reconhecimento administrativo da condição de refugiado, enquanto dure, é elisiva, por definição, da extradição que tenha implicações com os motivos do seu deferimento.

2. É válida a lei que reserva ao Poder Executivo - a quem incumbe, por atribuição constitucional, a competência para tomar decisões que tenham reflexos no plano das relações internacionais do Estado - o poder privativo de conceder asilo ou refúgio.
(...)

(EXT 1008/Colômbia, Pleno, rel. p/ acórdão Min. Sepúlveda Pertence, j. 21/03/2007, DJe 16/08/2007).

Portanto, o refugiado e o solicitante de refúgio, enquanto perdurarem essas condições, não podem ser extraditados pelos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio.

3.3. A preocupação com o Terrorismo.

O fenômeno denominado “terrorismo” é de difícil definição, pois como afirma Dolinger, “a valoração do terror carrega em si um grande componente de ordem moral, ou seja, tem uma natureza profundamente subjetiva. O que para uns é moralmente repugnante não o é para outros e, deste modo far-se-ia necessária uma definição do que seria moralmente rejeitável para todos”⁴⁰.

Deste modo, no decorrer da história, o termo terrorismo passou de uma visão positiva revolucionária (Terrorismo de Estado) para a visão atual negativa de crime internacional a ser combatido.

Essa visão revolucionária do Terrorismo de Estado é bem esclarecida nesta passagem do livro de Dolinger:

Nos anos 1930, com a ascensão dos regimes totalitários como o Fascismo e o Nazismo, dá-se um fenômeno interessante que ilustra muito bem a relatividade que encerra o conceito de “terrorista”. Para os opositores dos novos regimes estes se baseavam puramente no Terrorismo de Estado; para os que estavam no poder, seus opositores, em especial os grupos ativos de resistência, eram os verdadeiros terroristas. De qualquer modo, esta época ainda é caracterizada pelo sentido positivo do termo “terrorismo”, visto que era associado pelas massas à violência como única forma de luta contra Estados totalitários e opressores.

Contudo, depois da Segunda Guerra Mundial, surgiram inúmeros grupos nacionalistas e anti-colonialistas em lugares como Ásia e África, nos anos de 1940 e 1950, que lutavam

40 DOLINGER, Jacob, Constituição Estado e Direito- Reflexões Contemporâneas, Qualitymark Editora, 2009, p. 184

contra o poderio europeu em seus territórios. Seguindo essa tendência, em 1960 e 1970, surgiram novos grupos de caráter nacionalista e até separatista, como o ETA (Pátria Basca e Liberdade), o IRA (Exército Republicano Irlandês); a OLP (Organização para Libertação da Palestina), dentre outros.

Esses grupos se autointitulavam como “combatentes pela liberdade”, porém “graças não apenas à propaganda e manipulação do termo por parte dos governos dos países mais atingidos, como também pela proliferação de atos violentos de terrorismo, o termo passou a ser a associado de uma vez por todas, pela opinião pública, à violência política”⁴¹.

Dessa forma, o terrorismo deixou de ser uma preocupação interna dos Estados e passou a ser considerado crime internacional, principalmente após os ataques de 11 de setembro de 2001, o maior exemplo do terrorismo mundial, no qual dois aviões foram sequestrados e colidiram intencionalmente contra as Torres Gêmeas, na cidade de Nova Iorque, Estados Unidos, matando quase três mil pessoas e deixando vários feridos. A organização fundamentalista islâmica al-Qaeda assumiu a autoria do ataque.

Atualmente, o termo “terrorismo” está muito associado às organizações fundamentalistas islâmicas, a principal no contexto atual é o Estado Islâmico (ISIS, sigla na língua inglesa), que foi responsável pelo atentado de Paris, em novembro de 2015 e por inúmeros outros atentados que já mataram milhares de civis. O ISIS é classificado pela ONU como grupo terrorista e vem crescendo significativamente, em especial, após a sua entrada na Guerra Civil da Síria. Conhecido pela sua brutalidade e total intolerância com grupos contrários às suas ideologias, o ISIS utiliza práticas de torturas, mutilações e homicídios.

Essa associação do islamismo com o terrorismo gera uma enorme onda de preconceito e intolerância contra pessoas islâmicas, caso de muitos refugiados, o que deve ser combatido, tendo em vista que essas organizações terroristas não representam a maior parte dos adeptos do islã e deturpam os seus ensinamentos.

Dessa forma, principalmente, pelos horrores perpetrados pelos terroristas nas últimas décadas, se faz necessário o seu combate pelo Direito Internacional, mas sempre respeitando os direitos humanos e as liberdades fundamentais.

41 DOLINGER, Jacob, Constituição Estado e Direito- Reflexões Contemporâneas, Qualitymark Editora, 2009, p. 188

3.3.1. Políticas antiterroristas no âmbito internacional⁴²

Como foi visto anteriormente, a preocupação com o terrorismo não é recente. A primeira iniciativa de cooperação internacional para combatê-lo foi a Convenção de Genebra para prevenção e repressão do terrorismo, da Sociedade das Nações, de 1937. Porém, ela não chegou a ser ratificada pelos Estados que a assinaram, apenas a Índia ratificou, sob o argumento de que não fornecia uma definição satisfatória do termo terrorismo.

Depois do fracasso dessa Convenção, iniciou-se a tendência de combater o terrorismo com convenções pontuais, no qual os métodos são descritos e enumerados, mas que se evita a menção ao termo terrorismo, como a Convenção sobre infrações e certos outros atos praticados a bordo de aeronaves, conhecida como Convenção de Tóquio, de 1963, ratificada por vários Estados, inclusive o Brasil.

É possível verificar, a partir da ordem cronológica do aparecimento dessas convenções, a evolução das práticas e métodos usados pelos terroristas de então. Na década de 1960 e 1970, o auge do sequestro de aeronaves para diversos fins resultou no surgimento de três convenções sobre o assunto, sendo a última a Convenção para Repressão de Atos ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil, Montreal, 1971, que foi acrescida do Protocolo Complementar em 1988.

Os terroristas também se valiam muito do sequestro de autoridades diplomáticas, as mantendo como reféns, o que levou a elaboração da Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes contra Pessoas que gozam de Proteção Internacional, inclusive Agentes Diplomáticos, Nova Iorque, 1973.

Na esfera das Nações Unidas, foram elaboradas as seguintes convenções relacionadas com o tema: Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns; Convenção sobre a Segurança das Nações Unidas e Pessoal Associado; Convenção Internacional para a Supressão de Atentados Terroristas; Convenção Internacional para a Supressão do

⁴² Informações retiradas do livro: DOLINGER, Jacob, Constituição Estado e Direito- Reflexões Contemporâneas, Qualitymark Editora, 2009.

Financiamento do Terrorismo; e a Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear.

Portanto, as discussões no âmbito internacional não levaram a nenhuma definição precisa do termo Terrorismo, o que fez com que os Estados, através do direito interno, tipificassem o crime de terrorismo e prescrevessem as penas relativas a ele.

No caso brasileiro, que será melhor analisado em seguida, a Constituição Federal, no artigo 5º, XLIII, estabelece que o terrorismo é crime inafiançável, sendo regulado atualmente pela Lei 13.260 de 2016, que tipifica o Terrorismo e o conceito de organização terrorista.

3.3.2. Política antiterrorista no Brasil

Até pouco tempo o terrorismo não era um tipo penal definido no Brasil, assim como ocorre no direito internacional. Apesar de ter ratificado as principais convenções acerca do tema e do terrorismo ser mencionado na Constituição Federal como um crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia (art. 5º, XLIII) não havia uma regulação legal para o mesmo.

Porém, em março de 2016, foi publicada a Lei 13.260 de 2016 que estabelece a tipificação, o julgamento e a punição para o crime de terrorismo.

A Lei define em seu artigo segundo que “o terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública.”

Os atos de terrorismo mencionados na Lei são “usar ou ameaçar usar, transportar, guardar, portar ou trazer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos, químicos, nucleares ou outros meios capazes de causar danos ou promover destruição em massa; sabotar o funcionamento ou apoderar-se, com violência, grave ameaça a pessoa ou servindo-se de mecanismos cibernéticos, do controle total ou parcial, ainda que de modo temporário, de meio de comunicação ou de transporte, de portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais, casas de saúde, escolas, estádios esportivos, instalações

públicas ou locais onde funcionem serviços públicos essenciais, instalações de geração ou transmissão de energia, instalações militares, instalações de exploração, refino e processamento de petróleo e gás e instituições bancárias e sua rede de atendimento; tentar contra a vida ou a integridade física de pessoa.”

A pena para o crime de terrorismo é de reclusão de doze a trinta anos.

A Lei antiterrorismo recebeu algumas críticas como a de que as definições são vagas e imprecisas, não sendo compatível com a perspectiva das normas internacionais de direitos humanos, pois poderia dar lugar a uma ampla margem de discricionariedade, podendo causar arbitrariedades e o mau uso das figuras penais que a lei contempla.

A principal preocupação é a de que a Lei seja usada contra movimentos sociais e políticos como uma tentativa de criminalizar manifestações contra o governo. Por esse motivo foi incluído o artigo 2º, § 2º, que afirma que o crime de terrorismo “não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, sem prejuízo da tipificação penal contida em lei.”

Por ser uma lei muito recente ainda não é possível dizer como ela será aplicada no Brasil. Todavia, deve-se ter muito cuidado na sua aplicação, pois o crime de terrorismo é definido de forma bastante vaga, o que abre margem para uma ampla discricionariedade.

4. O APARENTE CONFLITO ENTRE A PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS E A SEGURANÇA NACIONAL

4.1. O Refúgio como vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos

Os direitos humanos “são garantias individuais que objetivam a proteção dos direitos mais essenciais do ser humano em face ou de outros seres humanos, uma vez que por serem todos essencialmente iguais, um não pode interferir na esfera individual alheia, ou em face do Estado”.⁴³

A proteção dos direitos humanos se justifica na prevalência do ser humano em relação a construção estatal. Desta forma, o Estado deve garantir a proteção desses direitos essenciais ao homem.

A formação dos direitos humanos pode ser dividida em quatro etapas, de acordo com os ensinamentos de Liliana Jabilut.

A primeira fase seria o reconhecimento e a positivação desses direitos pelas ordens internas dos Estados Nacionais, entre o final do século XV e o século XVI. Foi o momento em que as pessoas se rebelaram contra o absolutismo que abusava e não respeitava os direitos humanos. As revoluções populares modificaram a estrutura estatal da época, positivando os direitos e garantias individuais nas suas novas legislações. Atualmente, as Constituições Modernas possuem as regras de direitos humanos como base do ordenamento jurídico.

A segunda fase é a da generalização dos direitos humanos, pois uma vez que esses direitos foram positivados, todos passaram a ser titulares deles no interior de seus Estados, podendo reivindicá-los.

Entretanto, com o fim da Segunda Guerra Mundial, percebeu-se que não bastava a proteção interna dos direitos humanos, era necessária a sua regulamentação internacional, para que as barbaridades que aconteceram durante o conflito não se repetissem.

⁴³ Jabilut, Liliana Lyra. O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Método, 2007, p. 52.

Assim sendo, foi criada a ONU, organização intergovernamental de caráter universal, que visa, entre outras finalidades, a cooperação entre as nações, especialmente na defesa dos direitos humanos.

A internacionalização dos direitos humanos configura a terceira fase do desenvolvimento desses direitos e é marcada principalmente pela elaboração da Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), na qual os Estados se comprometeram internacionalmente a respeitar e garantir os direitos humanos.

As regras estabelecidas nessa Declaração formam o núcleo duro dos direitos humanos e são consideradas hoje como *jus cogen*, normas imperativas do direito internacional, inderrogáveis pela vontade das partes.

Foram elaborados também inúmeros tratados para aperfeiçoar a proteção dos direitos humanos e que tratam de temas mais específicos. Dessa forma, foi estabelecido o núcleo jurídico internacional da pessoa humana em casos de paz.

Acontece que, como bem explica Jubilut, era necessária uma proteção para casos especiais:

Contudo, essa proteção necessitava ser completada para a proteção dos indivíduos em situações especiais. Assim foram agregadas a este sistema vertentes específicas de proteção – o Direito Internacional Humanitário, para os casos de conflito bélico, que tem sua origem antes mesmo da fase de generalização da positivação nacional dos direitos humanos, como já mencionado; e o Direito Internacional dos Refugiados, para pessoas que são perseguidas dentro de seus países de origem e que, portanto, são obrigadas a se deslocar para outro local –, desenvolvido a partir da década de 20 do século XX – para formar o Direito Internacional dos Direitos Humanos *latu sensu* ou o Direito Internacional de Proteção da Pessoa Humana.⁴⁴

Tem-se assim um grande sistema de proteção da pessoa humana que apresenta três vertentes: Direito Internacional dos Direitos Humanos *stricto sensu*, Direito Internacional dos Refugiados e Direito Internacional Humanitário que buscam a proteção do ser humano em seus aspectos mais fundamentais e vulneráveis e do modo mais efetivo possível.

44 Jubilut, Liliana Lyra. O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Método, 2007, p. 57

Portanto, o Direito Internacional dos Refugiados é uma vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos, fazendo parte de um elenco de direitos universais, indivisíveis, interdependentes, inter-relacionados e essenciais ao ser humano e que se encontram na sua quarta fase de formação, a sua efetivação.

4.2. Como as políticas de segurança nacional devem respeitar a proteção dos refugiados

Como foi visto no decorrer do trabalho, a proteção dos refugiados está vinculada a diplomas e hipóteses legais bem definidos e não se trata de um ato discricionário do Estado concessor.

Ocorre que a legislação concernente ao refúgio elenca disposições relativas a expulsão de um refugiado ou a não concessão de refúgio que podem ser interpretadas erroneamente diante do temor ao terrorismo que assola a sociedade atual.

O Estatuto do Refugiado brasileiro (Lei nº 9.474/1997) disciplina que:

Art. 3º Não se beneficiarão da condição de refugiado os indivíduos que:

I - já desfrutem de proteção ou assistência por parte de organismo ou instituição das Nações Unidas que não o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR;

II - sejam residentes no território nacional e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro;

III - tenham cometido **crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas;**

IV - sejam considerados **culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.**

(...)

Art. 7º O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível.

§ 1º Em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política.

§ 2º O benefício previsto neste artigo não poderá ser invocado por refugiado considerado **perigoso para a segurança do Brasil**.

(...)

Art. 36. Não será expulso do território nacional o refugiado que esteja regularmente registrado, **salvo por motivos de segurança nacional ou de ordem pública**.

Art. 37. A expulsão de refugiado do território nacional não resultará em sua retirada para país onde sua vida, liberdade ou integridade física possam estar em risco, e apenas será efetivada quando da certeza de sua admissão em país onde não haja riscos de perseguição.

Percebe-se, portanto, que frequentemente a expressão referente a segurança nacional é utilizada como motivo para não reconhecer a proteção de uma certa pessoa como refugiada.

Assim sendo, se faz necessário definir como a segurança nacional deve ser entendida de modo a garantir a proteção dos refugiados, não cerceando os seus direitos.

Primeiramente, os princípios que norteiam os direitos dos refugiados, o da não discriminação e o da não devolução, devem ser respeitados pelas cláusulas de exceção.

De modo que não é possível estabelecer o perigo à segurança nacional com base na forma de entrada no país, na nacionalidade, na origem étnica ou na região da qual provém o solicitante de refúgio. Ou seja, não se pode negar o refúgio para uma pessoa porque ela pertence a determinada religião ou veio de determinado país. É necessário analisar caso a caso, individualmente e não em blocos de pessoas.

Além disso, o refugiado não pode ser encaminhado para país onde sua vida, liberdade ou integridade física possam estar em risco, conforme o princípio do *non-refoulement*.

Em consonância com as normas específicas dos direitos dos refugiados devem ser respeitadas as normas de direitos humanos, visto que o refúgio deve ser entendido como uma vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

De acordo com o Comitê Global de Proteção Internacional do ACNUR:

However, since the 1951 Convention confers a status in international law on the individual that is much more wide-ranging than simple non-return, it should not be surprising that international human rights law will protect the applicant where refugee status is denied. What is important is that international human rights law should not draw too far ahead of *non-refoulement*, which should always be informed by those very developments. States should not defend a narrow and ungenerous interpretation of the 1951 Convention on the ground that applicants are protected by international human rights instruments.⁴⁵

Portanto, normas de direitos humanos como o Pacto de São José da Costa Rica (1969) e a Convenção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes (1984) também devem ser observadas para proteger as pessoas cujo status de refugiado foi negado, ampliando a aplicação do princípio do *non-refoulement*.

Em especial o artigo 3º da Convenção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes (1984):

1. Nenhum Estado Parte procederá à expulsão, devolução ou extradição de uma pessoa para outro Estado quando houver razões substanciais para crer que a mesma corre perigo de ali ser submetida a tortura.
2. A fim de determinar a existência de tais razões, as autoridades competentes levarão em conta todas as considerações pertinentes, inclusive, quando for o caso, a existência, no Estado em questão, de um quadro de violações sistemáticas, graves e maciças de direitos humanos.

Deve-se levar em conta também que os refugiados enquanto seres humanos sob a jurisdição de um Estado têm o direito de desfrutar de segurança, como direito humano de todo indivíduo. Nesse sentido, pode-se afirmar que a segurança como direito inerente do ser humano incide diretamente na qualidade do asilo que se oferece aos refugiados. Certamente, se não se desfruta de segurança no país de asilo, é questionável falar de proteção efetiva do refugiado e, portanto, é muito possível que este se veja na necessidade de buscar proteção em outro país.

Portanto, o solicitante de refúgio não deve ser visto como um problema para a segurança nacional, sendo a negativa da solicitação de refúgio e a expulsão por esse motivo

45 Comitê Global de Proteção Internacional do ACNUR, *Refugee Protection in International Law*, Cambridge Press, 2003, p. 474/475.

um caso excepcional e que deve ser muito bem fundamentado individualmente, respeitada sempre as legislações protetivas dos direitos humanos.

As políticas de segurança nacional devem ser elaboradas à luz dos direitos humanos e dos princípios fundamentais da legislação internacional, em especial, os específicos sobre o tema dos refugiados, como o da não discriminação e o da não devolução. E, devem sempre respeitar a pessoa do refugiado que também é sujeita do direito de segurança, devido a sua total condição de vulnerabilidade. Afinal, os refugiados estão buscando segurança nos países em que pedem asilo, algo que não encontram nos países em que são nacionais.

5. CONCLUSÃO

O refúgio é regulado, em nível internacional, pela Convenção de Genebra de 1951, revisada pelo Protocolo de Nova Iorque de 1967. Essas normas definem o reconhecimento do *status* de refugiado, que é atribuído a qualquer pessoa que sofra perseguição em seu Estado de origem e/ou residência habitual, por força de sua raça, nacionalidade, religião, opinião política ou pertencimento a determinado grupo social.

Dessa forma, a legislação internacional apresenta um rol mínimo de circunstâncias, nas quais uma pessoa deve ser reconhecida como refugiada. Como a efetivação dessa proteção ocorre no âmbito interno de cada Estado, é possível que este rol seja aumentado, mas nunca diminuído, já que não se trata de rol taxativo.

No Brasil, a proteção dos refugiados é regida pela Lei 9.474/1997, que adota, além do rol elencado nos diplomas internacionais universais, a grave e generalizada violação de direitos humanos, como justificativa para o reconhecimento do status de refugiado.

A legislação brasileira acerca do refúgio que consiste no Estatuto do Refugiado (Lei 9.474/1997) e nas convenções internacionais ratificadas pelo Brasil, além de trazerem o conceito de refúgio também disciplinam o procedimento para concessão do status de refugiado no Brasil e os órgãos responsáveis para a sua efetivação, em especial a Polícia Federal e o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE).

Também são elencadas as hipóteses de expulsão/deportação/extradição de um refugiado ou os motivos para não concessão de refúgio, mesmo a pessoa tendo as características para esse reconhecimento.

Essas hipóteses devem ser analisadas em conjunto com o Estatuto do estrangeiro (Lei nº 6.815 de 1980) que é uma lei da época da ditadura e que vê a imigração como caso de segurança nacional, enxergando o imigrante como uma potencial ameaça ao país.

É necessário evidenciar que é possível expulsar ou deportar um refugiado ou potencial solicitante de refúgio por motivo de riscos à segurança nacional brasileira.

Uma grande preocupação para a segurança nacional é o terrorismo que como foi visto não possui uma definição muito clara e precisa. Ele é regulamentado por inúmeros tratados

internacionais e no Brasil, mais recentemente, é disciplinado pela lei nº 13.260, de 16 de março de 2016.

Portanto, no que consiste a legislação brasileira, ela encontra-se em conformidade com as exigências internacionais, mas deve ser observada com atenção as cláusulas excepcionais de exclusão de um refugiado, visto que possuem um significativo vazão (segurança nacional) que pode ser interpretado de forma discricionária pelos aplicadores da lei, assim como o conceito de terrorismo.

Deste modo, restou evidenciado no trabalho, que essas interpretações devem estar em consonância com os direitos humanos e os princípios fundamentais da legislação internacional, em especial, os específicos sobre o tema dos refugiados, como o da não discriminação e o da não devolução. Sendo certo que deve ser uma interpretação pautada na forma mais garantista e ampla possível, sempre visando a proteção dos refugiados que se encontram em uma posição total de vulnerabilidade. Os refugiados devem ser vistos em primeiro lugar como pessoas titulares de direito e não como ameaças para a segurança de um país.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Nádía de, *Direito Internacional Privado: Teoria e Prática Brasileira*, Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BOBBIO, Norberto, *Teoria Geral da Política: a Filosofia Política e as Lições dos Clássicos*. São Paulo: Campus, 2000.

Comitê Global de Proteção Internacional do ACNUR, *Refugee Protection in International Law*, Cambridge Press, 2003.

DE PAULA, Bruna Vieira, *O princípio do non-refoulement, sua natureza jus cogens e a proteção internacional dos refugiados*. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r28151.pdf>.

DOLINGER, Jacob, *Direito internacional privado: parte geral*, 10ª ed. São Paulo: Método, 2013.

DOLINGER, Jacob, *Constituição Estado e Direito- Reflexões Contemporâneas*, São Paulo: Qualitymark Editora, 2009.

FOUCHER, Michel, *Obsessão por fronteiras*, São Paulo: Radical livros, 2009.

GALEANO, Eduardo. *Os Mapas da Alma não têm Fronteiras*. Carta Maior, Editorial Internacional, 2009.

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

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público Vol. II*. 12ª ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

NOGUEIRA, Marco Aurélio, *Segurança Nacional, Soberania e Sociedade Civil*, São Paulo: Perspectivas, 2006.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito Internacional Público e Privado*. São Paulo: JusPodium, 2014.

REZEC, Francisco, *Direito Internacional Público, Curso Elementar*. São Paulo: Saraiva, 2011.

ROUSSEAU, Jean-Jacques, *Do Contrato Social*. São Paulo: Editora Ridendo Catigat Mores, 2002.

SOUZA, Artur de Brito Gueiros. *As novas tendências do Direito Extradicional*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.

