

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

A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E SEU IMPACTO
NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

LUIZA HELENA DELGADO DE SOUZA

RIO DE JANEIRO

2008

LUIZA HELENA DELGADO DE SOUZA

A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E SEU IMPACTO
NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Trabalho de conclusão de curso apresentado à
Faculdade de Direito da Universidade Federal
do Rio de Janeiro, como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Vanessa Oliveira Batista

RIO DE JANEIRO

2008

Souza, Luiza Helena Delgado de.

A proteção internacional dos refugiados e seu impacto no ordenamento jurídico brasileiro / Luiza Helena Delgado de Souza. – 2008.

62 f.

Orientadora: Vanessa Oliveira Batista.

Monografia (graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Faculdade de Direito.

Bibliografia: f. 59.

1. Refugiados - Monografias. I. Batista, Vanessa Oliveira. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. Faculdade de Direito. III. Título.

CDD 341.143

LUIZA HELENA DELGADO DE SOUZA

A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E SEU IMPACTO NO
ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Trabalho de conclusão de curso apresentado à
Faculdade de Direito da Universidade Federal
do Rio de Janeiro, como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Data de aprovação: ____ / ____ / ____

Banca Examinadora:

Vanessa Oliveira Batista – Presidente da Banca Examinadora

Prof.^a Dr.^a da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro – Orientadora

2º Examinador

3º Examinador

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Prof.^a Vanessa Oliveira Batista, pelos conselhos sempre úteis e precisos com que, sabiamente, orientou este trabalho.

A meus pais, irmão e amigos pelo apoio incondicional em todas as horas.

“Só engrandecemos o nosso direito à vida
cumprindo o nosso dever de cidadãos do mundo.”

Mahatma Gandhi

RESUMO

SOUZA, Luiza Helena Delgado de. *A proteção internacional dos refugiados e seu impacto no ordenamento jurídico brasileiro*. 2008. 62 f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

Analisa-se a proteção dos refugiados na sociedade internacional e no Brasil. Para melhor compreensão do tema, a primeira parte volta-se à análise dos aspectos conceituais, diferenciando os institutos do refúgio e do asilo, expondo os direitos e deveres dos refugiados e conceituando os refugiados em massa e ambientais, as pessoas deslocadas e os apátridas. Na segunda parte é estudada a proteção internacional dos refugiados a partir de uma análise histórica dos principais documentos internacionais de proteção aos refugiados, notadamente a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, da Organização das Nações Unidas, e o Protocolo de 1967; a atuação do alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), órgão mais importante na proteção internacional dos refugiados; bem como a proteção dos refugiados na América Latina. A terceira parte dedica-se à proteção dos refugiados no Direito Brasileiro, traçando seu histórico, analisando os fundamentos constitucionais e legais dessa proteção, com destaque para a Lei 9.474/97, e o processo de concessão de refúgio no Brasil. Na quarta parte expõe-se a situação atual da proteção interna dos refugiados, analisando-se as medidas protetivas existentes, em sua maioria resultantes da parceria entre o ACNUR, o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), e as entidades da sociedade civil que prestam assistência aos refugiados, e apresentam-se possíveis soluções para tornar essa proteção mais efetiva.

Palavras-chave: Refugiados; Proteção Internacional; Direito Brasileiro; Medidas Protetivas.

ABSTRACT

SOUZA, Luiza Helena Delgado de. *A proteção internacional dos refugiados e seu impacto no ordenamento jurídico brasileiro*. 2008. 62 f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

It is analyzed the protection of refugees in the international society and inside Brazil. Toward better understanding of the subject, the first part turns it the analysis of the conceptual aspects, differentiating the institutes of the shelter and the asylum, exposing the rights and duties of the refugee and appraising the environmental refugees, the refugees in mass, the dislocated people and the stateless. In the second part the international protection of refugees from a historical analysis of main international documents of protection to refugees is studied, specially the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, from United Nations, and the Protocol of 1967; the performance of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), the most important agency in the international protection of refugees; as well as the protection of refugees in Latin America. The third part is dedicated to the protection of refugees in Brazilian Law, tracing its historical description, analyzing its constitutional and legal basis, with prominence for the Law 9.474/97, and the process of concession of shelter in Brazil. In the fourth part it is exposed current situation of the internal protection of refugees, analyzing the existing protective measures, in its majority resultant of the partnership between the UNHCR, the *Comitê Nacional para Refugiados (CONARE)*, and the entities of the civil society that give assistance to the refugees, and is presented possible solutions to become this protection more effective.

Key-words: Refugees; International Protection; Brazilian Law; Protective Measures.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

ONU – Organização das Nações Unidas

CONARE – Comitê Nacional para Refugiados

OUA – Organização da Unidade Africana

OIR – Organização Internacional para Refugiados

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

UNRWA – United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees in the Near East

OEA – Organização dos Estados Americanos

CNBB – Confederação Nacional dos Bispos do Brasil

CASP – Cáritas Arquidiocesana de São Paulo

CARJ – Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro

IMDH – Instituto de Migrações e Direitos Humanos

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

ASAV – Associação Antônio Vieira

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora

UFSCAR – Universidade Federal de São Carlos

UFRR – Universidade Federal de Roraima

SUS – Sistema Único de Saúde

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. CONCEITO DE REFUGIADO	12
2.1 Definição jurídica de refugiado	12
2.2 Asilo e refúgio: diferenças conceituais	14
2.3 Direitos e deveres dos refugiados	16
2.4 Refugiados em massa, refugiados ambientais, pessoas deslocadas e apátridas	18
3. A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS	21
3.1. Histórico	21
3.2. A ONU e a proteção dos refugiados: o ACNUR	24
3.3. América Latina	29
4. A PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS NO DIREITO BRASILEIRO	33
4.1. Histórico	33
4.2. A proteção dos refugiados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	39
4.3. A Lei 9.474/97	41
4.4. Processo de concessão de refúgio no Brasil	46
5. FUTURO NACIONAL DA PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS	49
6. CONCLUSÃO	57
REFERÊNCIAS	59

1. INTRODUÇÃO

Desde o início da organização do homem em sociedade até os dias atuais a humanidade convive com o fenômeno constante do deslocamento forçado de contingentes de pessoas, em virtude de diversos motivos, como guerras, perseguições ou causas naturais¹. Dentre essas pessoas, destacam-se os refugiados, cuja definição clássica abarca os indivíduos que são pressionados a sair de seus países de origem por motivos de perseguição ou ameaça de perseguição por fatores de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas².

Os refugiados deixam seus países de origem e vão buscar em países estrangeiros a possibilidade de concessão de asilo para darem continuidade às suas vidas, tendo seus direitos mais básicos respeitados, como o direito à vida, à educação, à saúde e ao trabalho.

A questão da proteção dos refugiados sempre foi tema de elevada importância no Direito Internacional, notadamente após a Segunda Guerra Mundial, a qual gerou um contingente significativo de refugiados que deixaram seus países em busca de melhores condições de vida e de respeito aos seus direitos flagrantemente violados por regimes como o nazismo, na Alemanha, e o fascismo, na Itália³. Nesse contexto pós Segunda Guerra Mundial, foi criado, em 1950, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), órgão subsidiário da Organização das Nações Unidas (ONU), responsável pela efetivação no plano universal da proteção aos refugiados.

Em 1951, elaborou-se a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados da ONU, que veio traçar as diretrizes básicas a serem adotadas pelos países signatários na proteção dos refugiados no Direito Internacional. Posteriormente, em 1967, foi editado o Protocolo de Nova Iorque, o qual ampliou o conceito de refugiado trazido pela Convenção, retirando-lhe os limites temporais e espaciais. A Convenção de 1951 é o dispositivo legal mais importante e aplicado na proteção dos refugiados no final do século XX e início do século XXI, tendo instituído o princípio basilar dessa proteção, qual seja, o princípio do *non refoulement*, que

¹ ANDRADE, José Henrique Fischel de. *Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados*. In: ARAÚJO, Nadia de (Coord.); ALMEIDA, Guilherme de Assis (Coord.). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 101.

² Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados da Organização das Nações Unidas de 1951.

³ MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. v. 2. p. 1096.

impede que o país que receba o refugiado possa devolvê-lo ao país do qual fugiu por motivos de perseguição.

Na América Latina, a proteção dos refugiados é tratada, sobretudo, na Declaração de Cartagena das Índias de 1984, a qual consagrou na região a definição ampliada dos refugiados, incluindo, além das hipóteses previstas na Convenção de 1951, as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. A região apresenta grande problema com o contingente de refugiados, com destaque para a Colômbia, que apresenta um dos maiores níveis de refugiados e pessoas deslocadas do mundo; entretanto, o agravamento do problema dos refugiados tem sido acompanhado pela adoção de medidas que visam aumentar essa proteção, como o Plano de Ação do México, adotado em 2004, cuja principal conquista é o estabelecimento do programa de Reassentamento Solidário, que tem se mostrado bem sucedido na tarefa de promover o reassentamento de refugiados na região⁴.

O Brasil se insere na proteção internacional dos refugiados como signatário da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, sendo de grande destaque global a legislação interna referente à proteção dos refugiados, especialmente a Lei 9.474, de 1997, que define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e representa um grande avanço na proteção interna dos refugiados.

O Brasil recebe um número elevado de refugiados, em sua maioria provenientes de países da África⁵, e conta, ainda, com um órgão interno de coordenação do recebimento e proteção dos refugiados, o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). Diante disso, o Brasil é visto como um dos maiores agentes da proteção dos refugiados, com uma legislação avançada e órgãos internos eficazes. E isto o inclui num contexto internacional de proteção aos refugiados que tem se mostrado cada vez mais necessário, visto que o que se protege, em última análise, é a vida de milhares de pessoas que devem ter o direito à dignidade da pessoa humana respeitado⁶.

⁴ JUBILUT, Lílana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação do Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. p. 202.

⁵ BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. *A política de refúgio no Brasil contemporâneo*. In: BOUCAULT, Carlos Eduardo de Abreu (Org.); MALATIAN, Teresa (Org.). *Políticas Migratórias: Fronteiras dos Direitos Humanos no Século XXI*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 206.

⁶ GARCIA, Márcio Pereira Pinto. *Refugiado: o dever de solidariedade*. In: ARAÚJO, Nadia de (Coord.); ALMEIDA, Guilherme de Assis (Coord.). *Op. cit.* p. 148.

Apesar da conjuntura de relevância cada vez maior adquirida pela proteção dos refugiados nos planos interno e internacional, o que se verifica hodiernamente é uma relutância crescente por parte dos países em conceder o refúgio a essas pessoas, na maioria dos casos por motivos ligados à soberania nacional. No Brasil, dois grandes obstáculos se impõem à efetivação da proteção aos refugiados: a falta de divulgação da Lei 9.474/97 e das medidas e programas existentes no país com o objetivo de prestar assistência aos refugiados; e a concentração das entidades e medidas protetivas nos grandes centros urbanos, notadamente no eixo São Paulo – Rio de Janeiro.

A partir dessa conjuntura, são apresentadas as medidas já em andamento no Brasil para expandir a proteção aos refugiados e propostas outras possíveis soluções para o problema dos refugiados, uma vez que, apesar dos avanços já alcançados pelo país no tocante aos direitos dos refugiados, a proteção ainda não se mostra suficiente diante da quantidade de refugiados reconhecidos pelo CONARE que atualmente residem no Brasil. A solução para as dificuldades enfrentadas pelos refugiados deve partir, sobretudo, da conscientização e cooperação das sociedades, governos e poder judiciário acerca da necessidade de se enfrentar o problema e de se assegurar que os refugiados possam voltar a ter seus direitos humanos respeitados.

2. CONCEITO DE REFUGIADO

2.1 Definição jurídica de refugiado

A definição clássica de refugiado está contida na Convenção da ONU Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 28 de julho de 1951, em seu artigo 1º, *in verbis*:

ARTIGO 1º

Definição do Termo “Refugiado”

§1. Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa:

- a) Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados.
- b) As decisões de inabilitação tomadas pela Organização Internacional dos Refugiados durante o período do seu mandato não constituem obstáculo a que a qualidade de refugiados seja reconhecida a pessoas que preencham as condições previstas no §2 da presente seção.
- c) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.
- d) No caso de uma pessoa que tem mais de uma nacionalidade, a expressão "do país de sua nacionalidade" se refere a cada um dos países dos quais ela é nacional. Uma pessoa que, sem razão válida fundada sobre um temor justificado, não se houver valido da proteção de um dos países de que é nacional, não será considerada privada da proteção do país de sua nacionalidade.

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

- a) "Acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa".
- b) "Acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures".

E cada Estado Membro fará, no momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, uma declaração precisando o alcance que pretende dar a essa

expresso, do ponto de vista das obrigações assumidas por ele em virtude da presente Convenção.

Qualquer Estado Membro que adotou a fórmula 1) poderá em qualquer momento estender as suas obrigações adotando a fórmula 2) por meio de uma notificação dirigida ao Secretário Geral das Nações Unidas.

A Convenção de 1951 trouxe as orientações básicas a serem adotadas pelos países signatários na proteção dos refugiados no Direito Internacional, tendo como característica, entretanto, limitações temporais e espaciais: só poderia ser considerado refugiado a pessoa que saiu de seu país devido a acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, ou seja, acontecimentos decorrentes da Segunda Guerra Mundial, no âmbito espacial da Europa.

A fim de sanar esse problema foi editado, em 1967, na cidade de Nova Iorque, o Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados, que, dentre outras disposições, ampliou o conceito de refugiado, nos seguintes termos:

ARTIGO 1º

Disposições gerais

1. Os Estados Partes no presente Protocolo obrigam-se a aplicar os artigos 2 a 34, inclusive, da Convenção aos refugiados tal como a seguir definidos.

2. Para os efeitos do presente Protocolo, o termo refugiado deverá, exceto em relação à aplicação do parágrafo 3 deste artigo, significar qualquer pessoa que caiba na definição do artigo 1, como se fossem omitidas as palavras como resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951 e... e as palavras ... como resultado de tais acontecimentos, no artigo 1-A (2).

3. O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Partes sem qualquer limitação geográfica, com a exceção de que as declarações existentes feitas por Estados já partes da Convenção de acordo com o artigo 1-B (1) (a) da Convenção deverão, salvo se alargadas nos termos do artigo 1-B (2) da mesma, ser aplicadas também sob o presente Protocolo.

Da análise dos dispositivos supracitados, pode-se depreender, inicialmente, que refugiado é toda pessoa que, temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade, e que não pode ou não quer valer-se da proteção desse país; ou a pessoa que, não tendo nacionalidade e se encontrando fora do país onde tinha residência habitual, em consequência desses acontecimentos, não pode ou não quer voltar a ele.

Importante destacar que a definição de refugiado trazida pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967 teve larga reprodução nas legislações internas dos países sobre a proteção nacional dos refugiados.

Sobre o conceito de refugiado, manifesta-se Paulo Borba Casella:

O critério crucial para conceituar um refugiado, em face da Convenção de 1951 ou do Protocolo de 1967, é a existência de *fundado medo de perseguição em virtude de motivos étnicos, religiosos ou políticos*. O conceito legal abrange todos aqueles que estão ameaçados de sanções por lutarem para proteger seus direitos humanos, muito embora não se aplique a qualquer um que possa ser qualificado como transgressor político (que pode, contudo, ser amparado por outras regras de direito internacional) ⁷.

No continente africano, a definição de refugiado foi ampliada pela Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA) sobre os Refugiados, de 1969, que incluiu pessoas que são obrigadas a deixar seus países por agressões externas, por ocupação estrangeira ou por acontecimentos que ameaçam gravemente a ordem pública. Já no âmbito da América Latina, a ampliação do conceito de refugiado coube à Declaração de Cartagena das Índias, de 1984, que passou a incluir, ainda, pessoas que fogem de seus países por terem sua vida, segurança ou liberdade ameaçadas pela violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública ⁸.

2.2 Asilo e refúgio: diferenças conceituais

Para compreender melhor o termo refugiado, mister analisar a diferença apontada pela doutrina entre os institutos do asilo e do refúgio. Segundo a professora Vanessa Oliveira Batista:

Existem diferenças conceituais entre o asilo e o refúgio. O *asilo* é uma instituição jurídica (ZOLLER, 1989) que depende de soberania estatal, portanto não é um direito, posto que sua concessão depende do Estado. O *refúgio* é uma figura prevista na Convenção de Genebra de 1951, que obriga cada um dos Estados dela signatário a não rechaçar quem solicite abrigo em sua fronteira (LOPEZ GARRIDO, 1991). Enquanto o refugiado tem “temor” à perseguição, o asilado encontra-se sob a proteção limitada do Estado que o

⁷ CASELLA, Paulo Borba. *Refugiados: conceito e extensão*. In: ARAÚJO, Nadia de (Coord.); ALMEIDA, Guilherme de Assis (Coord.). *Op. cit.* p. 20.

⁸ MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direito constitucional internacional: uma introdução*. Rio de Janeiro: Renovar, 1994. p. 151.

acolheu. O asilo compreende a permissão de entrada e permanência no Estado; o refúgio, a proibição de rejeitar aquele que está sendo perseguido⁹.

Parte da doutrina, como o ilustre Celso Mello¹⁰, entende ser o asilo um gênero do qual são espécies o asilo territorial, externo ou internacional e o asilo diplomático. O asilo territorial é aquele concedido aos refugiados; enquanto o asilo diplomático, modalidade que subsiste apenas na América Latina, é o asilo concedido aos estrangeiros perseguidos no seu próprio território, sendo realizado por missões diplomáticas. Adherbal Meira Mattos, por sua vez, identifica o asilo como gênero do qual são espécies as modalidades asilo político ou diplomático e asilo territorial¹¹, idéia com a qual corrobora Celso Mello, uma vez que critica o uso de asilo político num sentido amplo, pois ele se identificaria mais com o asilo diplomático. Há, ainda, doutrinadores, como Francisco Rezek¹², que entendem ser inútil a discussão, posto que todo asilo seria político.

O direito de asilo existe desde a Antiguidade¹³, tendo, inicialmente, caráter estritamente religioso e sendo concedido a criminosos, com algumas exceções estipuladas pela Igreja. A partir da Revolução Francesa e a criação dos Estados nacionais o asilo começa a adquirir conteúdo civil, como instituição laica¹⁴, passando a ser concedido aos criminosos políticos, e não mais aos criminosos comuns, de forma discricionária pelos Estados. No século XX, essa preocupação com o direito de asilo cresce exponencialmente, devido aos grandes fluxos migratórios decorrentes da globalização e das guerras, e o artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 o consagra:

Artigo XIV

1. Toda pessoa, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países.
2. Este direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos propósitos e princípios das Nações Unidas.

Ao consagrar o direito de asilo, a Declaração Universal dos Direitos do Homem optou por adotar a forma mais ampla possível, falando em direito de asilo, que englobaria também o

⁹ BATISTA, Vanessa Oliveira. *União Européia: livre circulação de pessoas e direito de asilo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 51.

¹⁰ MELLO, Celso D. de Albuquerque (1994). *Op. cit.* p. 216.

¹¹ MATTOS, Adherbal Meira. *Direito internacional público*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. p. 269.

¹² REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público*. Curso Elementar. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 214.

¹³ MELLO, Celso D. de Albuquerque (2004). *Op. cit.* p. 1092.

¹⁴ BATISTA, Vanessa Oliveira. *Op. cit.* p. 48.

refúgio. Uma diferença entre os dois institutos que pode ser extraída, inicialmente, diz respeito à discricionariedade do Estado em conceder o asilo, enquanto o reconhecimento da qualidade de refugiado depende da incidência de dispositivos legais internacionais¹⁵.

O refúgio surge no início do século XX, no contexto na Liga das Nações, em virtude da situação das pessoas perseguidas no âmbito da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que, em virtude do elevado contingente, enfrentaram o problema de não serem aceitas como asilados por nenhum Estado. Assim, nasceu o instituto do refúgio e com o passar do século XX ele foi adquirindo os contornos que apresenta hoje, muito mais amplo do que a idéia inicial, adaptando-se às novas realidades mundiais.

O refúgio e o asilo, apesar de distintos, possuem semelhanças, sobretudo no tocante a sua fundamentação, qual seja, solidariedade e cooperação internacionais, e o respeito aos direitos humanos, bem como o impedimento da saída compulsória dos solicitantes de asilo e refúgio do país em que pleiteiam a medida. Quanto à identidade entre os institutos, ensina Liliana Lyra Jubilut:

Tanto o instituto do refúgio quanto o do asilo visam à proteção da pessoa humana, em face da sua falta no território de origem ou de residência do solicitante, a fim de assegurar e garantir os requisitos mínimos de vida e de dignidade, residindo em tal fato a sua principal semelhança, traduzida por meio do caráter humanitário de ambos¹⁶.

Apesar das distinções apontadas, a doutrina não é pacífica nesse ponto, visto que alguns autores reconhecem que os institutos são idênticos.

2.3 Direitos e deveres dos refugiados

A importância da qualificação de uma pessoa como refugiado reside no fato de que, a partir desse reconhecimento, a pessoa passa a gozar de todos os direitos assegurados aos refugiados pela ordem jurídica internacional, em especial os direitos assegurados pela Convenção de Genebra de 1951, como o direito a obter um documento de viagem e o princípio do *non refoulement*.

¹⁵ JUBILUT, Liliana Lyra. *Op. Cit.* p. 42.

¹⁶ *Ibid.* p. 43.

Considerado o princípio basilar da proteção internacional dos refugiados e a maior conquista da Convenção de 1951, o princípio do *non refoulement* assegura que nenhuma pessoa será devolvida ao país do qual saiu vítima de perseguição. Sobre este princípio, manifesta-se Flávia Piovesan:

Dentre os direitos protegidos, merece destaque o direito do refugiado de não ser devolvido, que constitui um princípio basilar do sistema internacional de proteção dos refugiados, à luz do princípio da não-devolução, ninguém pode ser obrigado a retornar a um país em que sua vida e liberdade estejam ameaçadas. Esse direito é consagrado no art. 33 da Convenção de 1951, quando afirma que “nenhum dos Estados-contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas”. O princípio do *non refoulement* é, assim, um princípio geral tanto do Direito dos Refugiados, como do Direito dos Direitos Humanos, devendo ser reconhecido e respeitado como um princípio de *jus cogens*¹⁷.

Ao refugiado também é garantida a proteção por parte do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), órgão da ONU que tem como função primordial a fiscalização da proteção internacional dos refugiados e a elaboração de relatórios anuais sobre a situação universal dos refugiados, seus principais fluxos de deslocamentos, entre outros.

Em suma, pode-se dizer que os refugiados gozam dos mesmos direitos e deveres assegurados aos estrangeiros, conforme salienta Celso Mello:

Eles têm direito à vida, à propriedade, à liberdade de religião, de locomoção, exercer profissões liberais, ser comerciante, liberdade de associação, etc. São assimilados aos nacionais no tocante às taxas e impostos. Beneficiam-se da legislação do trabalho e da previdência social e da educação pública. A sua naturalização deve ser facilitada pelo Estado. O seu estatuto é o da lei do domicílio ou, na falta deste, o da residência¹⁸.

No tocante aos deveres dos refugiados, estão sujeitos ao ordenamento jurídico do país no qual recebem o asilo, devendo respeitá-lo e não tomar medidas contrárias à ordem pública.

Outra relevante vantagem no reconhecimento a alguém da condição de refugiado é que aos refugiados não são impostas restrições de entrada ao país, como são impostas aos imigrantes. Mesmo que entre ilegalmente em um país e não possua documentos hábeis, ao solicitante de refúgio não pode ser negada a entrada no país e não pode ser devolvido ao país

¹⁷ PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

¹⁸ MELLO, Celso D. de Albuquerque (2004). *Op. cit.* p. 1097.

de origem, nos termos da Convenção de 1951. Isso também demonstra a distinção entre o refugiado e o migrante, cujo conhecimento se faz necessário para não expor o refugiado a violações ainda maiores aos seus direitos humanos, através da imposição de restrições a sua entrada no país ao qual se destina em busca do refúgio. Paulo Borba Casella diferencia o refugiado do imigrante:

Refugiados por motivos econômicos são os mais difíceis de serem definidos, confundindo-se em parte com os assim chamados migrantes (emigrantes ou imigrantes). Em termos abstratos, poderíamos definir o refugiado econômico como aquele que se vê diante da impossibilidade total de satisfazer suas necessidades vitais no país do qual é nacional, enquanto o migrante, ao menos em tese, poderia subsistir em seu país natal, mas, insatisfeito com as condições locais, se desloca para outra região, em busca de melhores perspectivas¹⁹.

A distinção se faz necessária, conforme exposto, entre o refugiado econômico e o imigrante, pois, muitas vezes, Estados não aceitam refugiados em seu território por confundilos com o imigrante, temendo que, por exemplo, venham a ocupar espaço no mercado de trabalho que seria de nacionais, o que é extremamente prejudicial ao refugiado e viola seus direitos humanos. Deve ser feita uma análise atenciosa do pedido de asilo pelo Estado concedente, com vistas a evitar a concessão de asilo que tenha se baseado na má-fé do requerente, sempre se pautando na possibilidade ou não de obter o mínimo existencial em seu país para distinguir o imigrante do refugiado econômico²⁰.

2.4 Refugiados ambientais, pessoas deslocadas, refugiados em massa e apátridas

A condição de refugiado pode decorrer de muitas causas diferentes, previstas na Convenção, e, ainda, de outras causas não arroladas, como as causas ambientais, que têm provocado cada vez maior deslocamento de indivíduos em virtude de desastres naturais decorrentes, sobretudo, do aquecimento global. Nessa situação se enquadram os chamados refugiados ambientais, sobre os quais se manifesta Liliana Lyra Jubilut:

“Refugiados ambientais” são “as pessoas que fugiram de suas casas por causa de mudanças ambientais que tornaram suas vidas ameaçadas ou

¹⁹ CASELLA, Paulo Borba. *Op. cit.* p. 24.

²⁰ BATISTA, Vanessa Oliveira. *Op. cit.* p. 53.

insustentáveis”. O termo “refugiados ambientais” foi cunhado em 1985, mas foi apenas recentemente , (sobretudo com a desertificação acentuada na África, com o tsunami na Ásia, com um grave terremoto no Paquistão e o furacão Katrina nos Estados Unidos), que passou a existir pressão para que essas pessoas sejam protegidas pelo Sistema do Direito Internacional dos Refugiados.

(...)

Tais pessoas ficam assim não somente deslocadas, mas também desprovidas de proteção internacional específica uma vez que não se enquadram na proteção concedida pelo Direito Internacional dos Refugiados, estando em situação similar à dos migrantes forçados por questões econômicas²¹.

O surgimento de novas causas ou o reconhecimento de causas já existentes gera a necessidade da ampliação cada vez maior do conceito de refugiado, a fim de que possa abranger as mais diferentes situações existentes na atualidade. Dentre elas, destaca-se a situação dos deslocados internos, que são aquelas pessoas ou grupos de pessoas que são forçadas a fugir de seus lares em função de, ou para evitar os efeitos de, um conflito armado, de situações de violência generalizada, de violações de direitos humanos ou de catástrofes naturais ou causadas pelo homem, e que não tenham cruzado uma fronteira estatal internacionalmente reconhecida. Às pessoas deslocadas também é conferida a proteção pelo ACNUR.

Mister ressaltar, também, a situação dos refugiados em massa, os quais, normalmente, deixam seus países por causa de guerras ou perseguições étnicas, e enfrentam enormes dificuldades em face da recusa por parte de muitos países em recebê-los, ao argumento de que não estão abarcados pela Convenção de 1951. O deslocamento massivo de refugiados, decorrente dos conflitos ocorridos no final do século XX, fez com que alguns países adotassem novas medidas não previstas na Convenção, como a proteção temporária, que se mostraram prejudiciais aos refugiados ao expor-lhes a situações precárias e distantes dos padrões da proteção internacional dos refugiados.

Por fim, os apátridas constituem um grande problema da humanidade, caracterizando uma parte considerável do total de refugiados existentes no mundo. Os apátridas são aquelas pessoas que nascem sem nacionalidade, em virtude de conflito de critérios determinadores da nacionalidade entre o país em que nascem e o(s) país(es) de origem de seus pais; ou que perdem a sua nacionalidade, seja em razão do não reconhecimento do país do qual são nacionais pela comunidade internacional, seja por discricionariedade do país, que lhes retira a nacionalidade. José Afonso da Silva manifesta-se sobre a condição dos apátridas:

²¹ JUBILUT, Liliana Lyra. *Op. cit* p. 169.

O *conflito negativo* é que se afigura intolerável, porque impõe a determinada pessoa, por circunstância alheia à sua vontade, uma situação de *apátrida*, de *sem nacionalidade*, que lhe cria enormes dificuldades, porque lhe gera restrições jurídicas de monta em qualquer Estado em que viva. Ora, a nacionalidade é um direito fundamental do homem, sendo inadmissível uma situação, independente da vontade do indivíduo, que o prive desse direito. A *Declaração dos Direitos Humanos* bem o reconhece, quando estatui que *toda pessoa tem direito a uma nacionalidade e ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade* (art.15). Apesar disso, não se encontrou ainda um mecanismo adequado para impedir que surjam os *heimatlos*, sem falar no arbítrio ditatorial de alguns países que, sem o menor escrúpulo, desrespeitam a dignidade humana e violam aqueles preceitos universais, cassando nacionalidade de pessoas que ousam opor, a seus desígnios, as inquietantes – para eles – idéias democráticas²².

Os apátridas tornaram-se um problema de destaque notadamente a partir da Primeira e Segunda Guerras Mundiais, em virtude dos conflitos étnicos e desnacionalizações em massa por parte dos regimes totalitários surgidos no período, conforme salienta Hanna Arendt em seu “As origens do totalitarismo”²³. Entretanto, a situação de apátrida deve ser vista como uma situação excepcional e devem ser facultados ao apátrida meios de obter uma nacionalidade, visto que a nacionalidade é um direito fundamental de qualquer indivíduo, pois só terá seus direitos humanos protegidos a partir do momento que for reconhecido como cidadão de um país e se integrar a uma comunidade.

²² SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 322.

²³ ARENDT, Hanna. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

3. A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

3.1 Histórico

O fenômeno do deslocamento forçado de pessoas por motivos de perseguição acompanha a humanidade desde seus primórdios. Todavia, a proteção dos refugiados com suas feições atuais só começou a ser concebida no início do século XX, notadamente em decorrência da Primeira Guerra Mundial, a qual durou de 1914 a 1918, gerando um número de cerca de 8 (oito) milhões de mortos e enormes prejuízos econômicos para os países participantes²⁴. A Guerra ainda teve como conseqüência um contingente enorme de pessoas fugindo de seus países e das áreas de conflito, com destaque para o massacre da população armênia pelos turcos, sob o pretexto de serem aliados da Rússia, e, portanto, inimigos do Império Turco-Otomano.

Com o final da Guerra, houve a primeira tentativa de se criar no Direito Internacional um organismo internacional que possibilitasse a manutenção da paz, nascendo, assim, a Liga ou Sociedade das Nações, em 28 de abril de 1919. Merece destaque a nomeação para Delegado da Liga das Nações e Primeiro Alto Comissário para os Refugiados de Fridtjof Nansen, um cientista e político norueguês que teve grande importância na proteção dos refugiados, pois foi o criador do Passaporte Nansen, um documento de identificação pessoal que permitia que os refugiados voltassem ao país que o havia emitido. O Passaporte Nansen surgiu no contexto pós-Revolução Russa de 1917, em 1922, diante do enorme número de pessoas deportadas, perseguidas e desabrigadas, pelas quais Nansen foi nomeado responsável no comando do Alto Comissariado para os Refugiados Russos, primeiro órgão responsável pela proteção internacional dos refugiados. Ele assumiu a tarefa de tentar fazer com que essas pessoas retornassem aos seus lares e, ao final de 1921, já havia conseguido com que mais de 380.000 (trezentos e oitenta mil) pessoas o fizessem²⁵. Em 1942 o Passaporte Nansen era

²⁴ ARRUDA, José Jobson de A. PILETTI, Nelson. *Toda a História: História Geral e História do Brasil*. 11 ed. São Paulo: Ática, 2002. p. 339.

²⁵ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. PEYTRIGNET, Gerard. SANTIAGO, Jaime Ruiz de. *As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana*. San José: Instituto Interamericano de Direitos Humanos, Comitê Internacional da Cruz Vermelha e Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 1996. p. 260.

aceito em 52 (cinquenta e dois) países, sendo considerado o primeiro documento de viagem para refugiados. Cerca de 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) Passaportes Nansen foram emitidos, ajudando milhares de pessoas a retornar aos seus lares ou obter refúgio em outros países.

Teve destaque, ainda, a atuação de Nansen na proteção dos refugiados na guerra entre a Grécia e a Turquia, em 1923, na qual grande parte da população grega ([ortodoxa](#)) da Turquia foi trocada pela população turca ([muçulmana](#)) da Grécia, gerando um contingente de cerca de 2 (dois) milhões de refugiados, visto que tiveram suas nacionalidades originárias cassadas; e na questão dos armênios que se encontravam espalhados pelo Oriente Médio, em virtude da perseguição pelo Império Turco-Otomano. Por todo o trabalho realizado para proteger os refugiados, Fridtjof Nansen recebeu, no ano de 1922, o Prêmio Nobel da Paz.

No ano de 1930, Nansen faleceu e foi criado, no âmbito da Liga das Nações, o Escritório Nansen para os Refugiados, cujo maior mérito foi a criação da Convenção de 1933, o marco inicial da positivação do Direito Internacional dos Refugiados²⁶.

Apesar dos evidentes esforços, a Liga das Nações não foi capaz de cumprir seu papel primordial de manutenção da paz mundial, sendo extinta em 1942, em decorrência da Segunda Guerra Mundial, desencadeada em 1939 pelo ditador alemão Adolf Hitler. Entretanto, a Liga das Nações teve o importante papel de ser a precursora da ONU, surgida em 1945 a partir de uma idéia dos países que se juntaram para lutar contra o nazi-fascismo.

A Segunda Guerra Mundial gerou um deslocamento de pessoas sem precedentes na história da humanidade, e trouxe destaque para a necessidade de proteção de um novo grupo de refugiados, os judeus perseguidos pelo regime nazista. Diante disso, foi criado o Alto Comissariado para os Refugiados Judeus provenientes da Alemanha, em 1936. Mais tarde, em 1938, a Liga das Nações criou o Alto Comissariado da Liga das Nações para os Refugiados, o qual pode ser considerado o ponto de partida para uma nova fase da proteção dos refugiados, com a consideração do refugiado como indivíduo, e não apenas coletivamente; e, ainda, o Comitê Intergovernamental para os Refugiados.

A Segunda Guerra provocou um número de refugiados em torno de mais de 40 (quarenta) milhões²⁷, o que tornou muito árduo o trabalho do Alto Comissariado, vindo a ser extinto em 1946, juntamente com a Liga das Nações. O Comitê Intergovernamental assumiu suas tarefas até 1947, quando foi criada a Comissão Preparatória da Organização Internacional para Refugiados, já no âmbito da ONU.

²⁶ JUBILUT, Liliana Lyra. *Op. cit.* p. 76.

²⁷ *Ibid.* p. 78.

Em 1948, a Organização Internacional para Refugiados (OIR) entrou em vigor, tendo como funções primordiais a identificação, assistência e expedição de documentos para o refugiados, promover sua repatriação e, se necessário, seu reassentamento²⁸. Outro grande avanço da OIR foi a inclusão no termo refugiado dos deslocados internos. A OIR teve elevada importância na proteção dos refugiados no período em que existiu, até 1952.

Finalmente, em dezembro de 1949, é criado, no âmbito da ONU, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), que é atualmente o órgão internacional responsável pela proteção dos refugiados.

Mister destacar, por fim, a atuação de Hanna Arendt, uma filósofa e teórica política alemã, que teve grande destaque no estudo das sociedades em massa, refugiados, apátridas e pessoas deslocadas. Em sua principal obra, “As origens do totalitarismo”, de 1951, assemelha o nazismo e o comunismo como ideologias totalitárias, mostrando como a via totalitária depende da banalização do terror e da manipulação das massas. Segundo Olivia Fürst Bastos, a obra de Arendt ressalta duas questões:

Duas são as questões que se discutem sobre o tema: por um lado, o surgimento das minorias resultantes dos acordos do final da Primeira Guerra Mundial, e, conseqüentemente, o fenômeno dos refugiados; e, por outro, os grupos de apátridas surgidos das desnacionalizações promovidas legitimamente pelos governos da época²⁹.

A obra de Hanna Arendt é considerada, ainda hoje, como a base do estudo da questão de refugiados por se mostrar atual, mesmo tendo sido focada nos fenômenos decorrentes das duas grandes guerras mundiais. Os problemas enfrentados pelos apátridas e refugiados permanecem sendo uma constante na sociedade internacional e a busca de soluções se faz necessária a fim de que essas pessoas tenham seus direitos humanos respeitados.

3.2 A ONU e a proteção dos refugiados: o ACNUR.

²⁸ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. PEYTRIGNET, Gerard. SANTIAGO, Jaime Ruiz de. *Op. cit.* p. 263.

²⁹ BASTOS, Olivia Fürst. *Hannah Arendt e o tema dos refugiados: breves notas.* In: ARAÚJO, Nadia de (Coord.); ALMEIDA, Guilherme de Assis (Coord.). *Op. cit.* p. 304.

O ACNUR é um órgão subsidiário da ONU, com atuação independente, que tem como finalidade precípua, prevista no seu Estatuto de 1959, a proteção internacional dos refugiados e a busca permanente de soluções para a questão dos refugiados. Possui sede em Genebra, na Suíça, e escritórios regionais.

O responsável pelo ACNUR é o Alto Comissário, cargo atualmente ocupado pelo português António Guterres, com mandato de 5 (cinco) anos, que atua junto ao Secretário Geral da ONU. Há, ainda, um Comitê Executivo, que fornece as bases e objetivos da atuação do ACNUR.

Hodiernamente, o público alvo da proteção do ACNUR foi expandido, incluindo diversas categorias de pessoas, além dos refugiados, como, por exemplo, os deslocados internos, os apátridas, os solicitantes de asilo, e os chamados grupos de interesse do ACNUR, que são indivíduos que não se enquadram em nenhuma dessas categorias, mas são protegidos. A fim de alcançar suas metas, o ACNUR atua com três estratégias de soluções duráveis: a integração local, que consiste na adaptação do refugiado à vida em sociedade no país no qual obteve refúgio; a repatriação voluntária, ou seja, o retorno do refugiado ao país de origem após a cessação da causa da fuga, para não ferir o princípio do *non refoulement*; e o reassentamento, que é a transferência do refugiado a outro país diferente do qual obteve asilo³⁰. O ideal seria a repatriação, mas nem sempre ela é possível.

O ACNUR tem, ainda, dois métodos de ação, um programa regular com a finalidade de atingir seus fins e programas especiais para situações que exigem medidas especiais, o que se tornou freqüente no final do século XX, como no caso dos conflitos na ex-Iugoslávia. Realiza também acordos com organizações não-governamentais para atuarem conjuntamente na proteção dos refugiados.

Assim, o ACNUR é o órgão internacional de maior importância na proteção dos refugiados, tendo, por sua atuação, recebido o Prêmio Nobel da Paz duas vezes, em 1954 e 1981. Destaca-se por acompanhar a evolução do Direito Internacional dos Refugiados, criando novos mecanismos de proteção à medida que as situações fáticas vão ficando mais complexas.

Dentre os principais movimentos de refugiados nos quais o ACNUR atuou desde sua criação, merecem destaque a proteção dos refugiados provenientes do processo de descolonização da África e Ásia na década de 1960, notadamente na independência de

³⁰ JUBILUT, Liliana Lyra. *Op. cit.* p. 154.

Ruanda, onde o conflito entre duas etnias locais, os tutsis e os hutus, provocou um deslocamento de cerca de 150.000 (cento e cinquenta mil) refugiados. Na América Latina, diversos países estiveram sob o comando de governos ditatoriais nas décadas de 1970 e 1980, o que gerou um contingente de mais de 2 (dois) milhões de refugiados provenientes apenas dos países da América Central³¹; em face disso, foi assinada, em 1984, a Declaração de Cartagena das Índias, que veio ampliar o conceito de refugiado, conforme explicitado acima. Por fim, merece destaque o fim da Guerra Fria, no final da década de 1980 e início da década de 1990, e a extinção da URSS, que provocaram a intensificação dos conflitos étnicos e religiosos, e tiveram como resultado um número elevado de refugiados e pessoas deslocadas. Hoje, as principais operações do ACNUR se verificam no Iraque, em virtude da Guerra com os Estados Unidos da América, e em Darfur, no Sudão, país africano sede de uma violenta guerra civil desde 2001, a qual já gerou um número de mais de 2 (dois) milhões de refugiados.

As bases jurídicas definidoras dos objetivos da atuação do ACNUR são a Convenção da ONU Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo de Nova Iorque de 1967. Apesar de a Convenção e o Protocolo não trazerem um conceito de refugiado condizente com a realidade atual da sociedade internacional, por não terem sido planejados para perdurar por um período tão longo, não há que se falar em perda de sua eficácia. A Convenção de 1951 tem o mérito de ser o documento internacional mais importante e de maior aplicação na proteção dos refugiados, tendo ampla aceitação e reprodução nas legislações internas dos países. Traz as definições mais básicas e importantes na proteção dos refugiados, como o já mencionado princípio no *non refoulement* e o estabelecimento dos deveres e direitos básicos dos refugiados.

Não obstante a importância da Convenção, ela vem sendo cada vez mais rejeitada por parte de alguns países, como a Austrália e a Grã-Bretanha, ao argumento de que permitiria a proteção de terroristas e genocidas e ofenderia a soberania nacional. Importante não se olvidar, entretanto, que a Convenção possui cláusulas de exclusão, como a relativa aos criminosos de guerra, e que a interpretação restritiva ou recusa de aplicação da Convenção pode prejudicar pessoas que realmente necessitam do refúgio. A fim de possibilitar a aplicação correta da Convenção de 1951 e a efetiva proteção dos refugiados, necessário que se tenha uma conscientização e cooperação universais nesse sentido.

³¹ ANDRADE, José Henrique Fischel de. “Regional Policy Approaches and Harmonization: a Latin America Perspective”. In: *International Journal of Refugee Law*, vol. 10, nº 3, Oxford University Press, 1998.

Diante desse cenário, o ACNUR, reconhecendo a necessidade de se adaptar a proteção dos refugiados da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 à realidade atual, criou a *Convention Plus*, definida por Liliana Lyra Jubilut:

Trata-se da *Convention Plus*, que vem a ser “um esforço internacional iniciado e coordenado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)” e que tem como objetivo “melhorar mundialmente a proteção aos refugiados e facilitar resoluções dos problemas dos refugiados por meio de acordos especiais multilaterais”.

(...)

A *Convention Plus* foca em três prioridades: “uso estratégico do reassentamento como uma ferramenta de proteção”; “ênfase mais efetivo no auxílio ao desenvolvimento” e “clarificação das responsabilidades dos Estados em casos de movimento irregular secundário”, que vem a ser a mudança irregular de um refugiado do Estado que o acolheu para outro³².

Outra medida recente adotada pelo ACNUR foi a criação das *Refugee Law Clinics*, que já existem nos Estados Unidos da América e na Polônia, e consistem em escritórios nos quais estudantes universitários de Direito, supervisionados por professores, prestam assistência jurídica aos refugiados. Desse modo, nota-se o crescente e importante esforço do ACNUR em acompanhar as complexas mudanças da situação dos refugiados, garantindo sua efetiva proteção.

O ACNUR ainda tem a relevante função de elaborar relatórios anuais sobre a situação dos refugiados, que demonstram sua atuação em toda a esfera da sociedade internacional. Os relatórios do ACNUR servem como mais uma indicação da flagrante necessidade de se proteger os refugiados, em virtude dos elevados e crescentes números de refugiados existentes.

No relatório elaborado pelo ACNUR em junho deste ano, denominado “2007 GLOBAL TRENDS : Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons”, referente ao ano de 2007 (de janeiro a dezembro), pode-se ter uma idéia da quantidade de refugiados e de sua distribuição global, bem como de seus países de origem e destino. A tabela que segue demonstra a quantidade de pessoas que foram forçadas a deixar seus países no ano de 2007:

Categoria de deslocamento forçado	Total (em milhões)
Refugiados sob o mandato do ACNUR	11.4
Refugiados sob o mandato do UNRWA ³³	4.6

³² JUBILUT, Liliana Lyra. *Op. cit.* p. 162.

Número total de refugiados	16.0
Pessoas deslocadas em virtude de conflitos	26.0
Pessoas deslocadas em virtude de desastres naturais	25.0
Número total de pessoas deslocadas	51.0
Número total de refugiados e pessoas deslocadas	67.0

Tabela 1: Total de pessoas forçadas a deixar seus países de origem no ano de 2007³⁴.

O número total de refugiados sob a proteção do ACNUR também vem sofrendo um aumento significativo nos últimos anos, conforme demonstra a tabela:

Regiões do ACNUR	Refugiados	Pessoas em situações equiparadas aos refugiados	Total de refugiados Fim de 2007
África Central e Grandes Lagos	1,100,100	-	1,100,100
Leste e Chifre da África	815,200	-	815,200
Sul da África	181,200	-	181,200
Oeste da África	174,700	-	174,700
Total África*	2,271,200	-	2,271,200
Américas	499,900	487,600	987,500
Ásia e Pacífico	2,675,900	1,149,100	3,825,000
Europa	1,580,200	5,100	1,585,300
Meio-Leste e Norte da África	2,654,000	67,600	2,721,600
Total	9,681,200	1,709,400	11,390,600
* Excluindo Norte da África.			

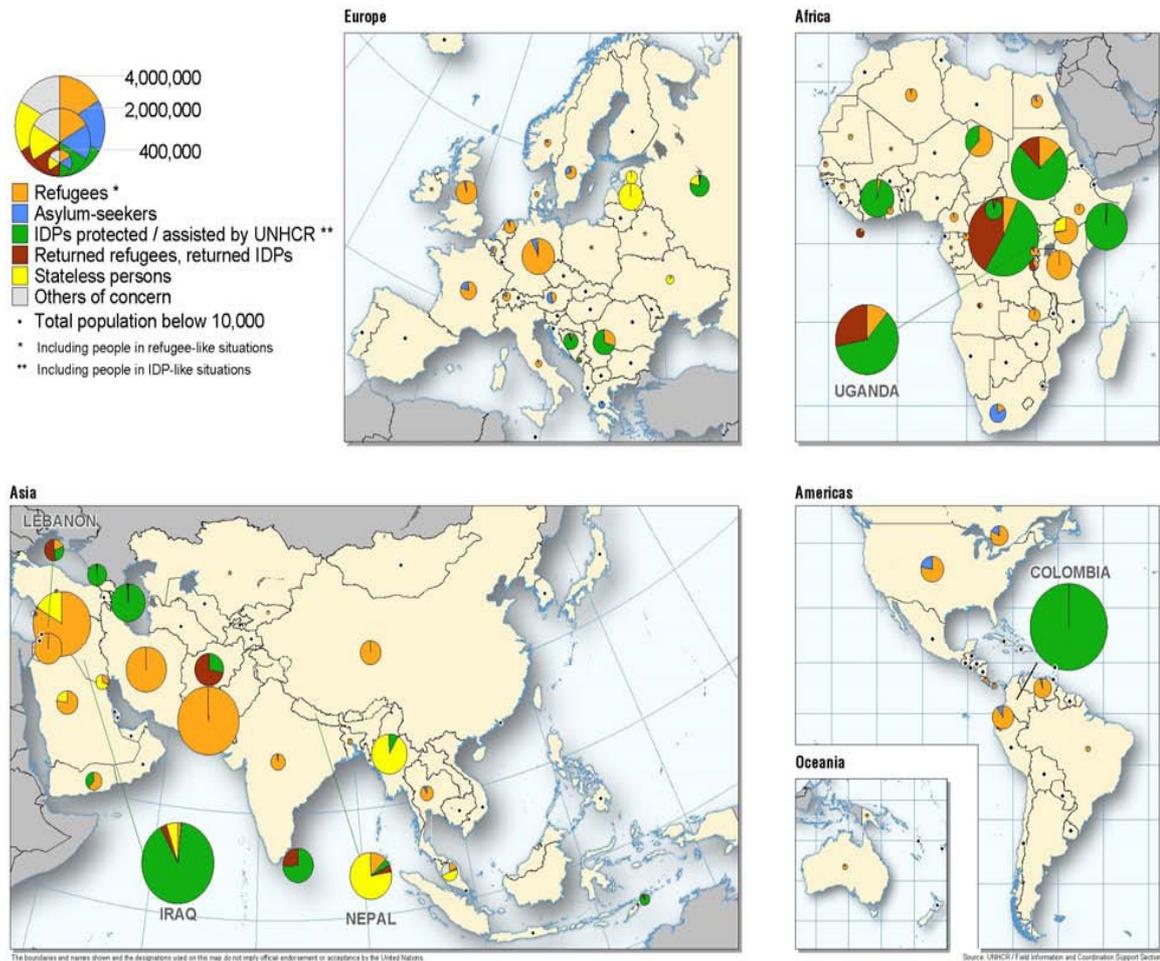
Tabela 2: População de Refugiados pelas regiões do ACNUR, fim de 2007³⁵.

³³ United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees in the Near East.

³⁴ Dados obtidos no site do ACNUR. *2007 GLOBAL TRENDS : Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*. Disponível em: <www.unhcr.org>. Acesso em : 06 set. 2008. (tradução livre da autora).

³⁵ *Ibid.*

Quanto à distribuição dos refugiados, solicitantes de asilo, pessoas deslocadas sob a proteção do ACNUR, refugiados e pessoas deslocadas repatriadas, apátridas e outras pessoas de interesse nas diferentes regiões do planeta, tem-se o seguinte mapa:



Mapa 1: População total por categoria, final de 2007.³⁶

Da análise do mapa, depreende-se que os países que se destacam por possuir o maior número de refugiados e pessoas deslocadas são Iraque e Líbano, na Ásia; Uganda e Sudão, na África; e Colômbia, na América Latina. Nota-se que esses países possuem em comum situações de guerra externa ou interna, que hodiernamente continua sendo a principal fonte geradora de refugiados.

³⁶ Dados obtidos no site do ACNUR. *2007 GLOBAL TRENDS : Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*. Disponível em: <www.unhcr.org>. Acesso em : 06 set. 2008. (tradução livre da autora).

3.3 América Latina

No âmbito da América Latina, tem destaque o asilo territorial, que foi concebido inicialmente na Convenção de Caracas sobre Asilo Territorial, de 1954, a qual afirma que todo e qualquer Estado, no exercício da sua soberania, tem o direito de admitir em seu território as pessoas que julgar conveniente.

Com a promulgação da Convenção da Onu de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, os países da América Latina aderiram a ela, exceto Cuba e México, porém entenderam-na aplicável somente aos refugiados europeus, fazendo uso da reserva geográfica prevista na própria Convenção. Assim, utilizavam-se de instrumentos regionais para a solução dos problemas dos refugiados locais, até o final da década de 1960.

O asilo na concepção latino-americana encontra seus fundamentos no artigo 22, parágrafo 7º, da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, que preceitua que “toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos, de acordo com a legislação de cada Estado e com as Convenções internacionais”. Deste modo, pode-se concluir que o asilo na acepção latino-americana se diferencia do instituto global do refúgio, tendo ambos, entretanto, a mesma finalidade de proteger a pessoa humana. Sobre o asilo na América Latina, manifesta-se Flávia Piovesan:

O parágrafo 7º do artigo 22 da Convenção Americana de Direitos Humanos, ao consagrar “o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro”, reconheceu assim grande tradição latino-americana sobre a matéria, expressando não apenas os tradicionais tratados relativos ao asilo territorial, como os de Havana de 1928, Montevidéu de 1933, Caracas de 1954 e os Tratados de Montevidéu de 1889 e 1939.

(...)

Ao tecer as diferenças entre o asilo e o refúgio, vislumbra-se inicialmente que o refúgio é um instituto jurídico regional, tendo alcance universal e o asilo é um instituto jurídico regional, tendo alcance na região da América Latina. O refúgio, como já examinado, é medida essencialmente humanitária, enquanto que o asilo é medida essencialmente política. O refúgio abarca motivos religiosos, raciais, de nacionalidade, de grupo social e de opiniões políticas, enquanto que o asilo abarca apenas os crimes de natureza política. (...)

Por sua vez, ambos os institutos se identificam por constituírem uma medida unilateral, destituída de reciprocidade e sobretudo por objetivarem fundamentalmente a proteção da pessoa humana. Daí a necessária harmonização e complementariedade dos dois institutos³⁷.

³⁷ PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 118.

Na década de 1970, com a expansão de regimes ditatoriais em diversos países, como Guatemala, El Salvador, Nicarágua e Chile, e a expansão do número de refugiados na região, o ACNUR começou a atuar efetivamente na proteção dos refugiados latino-americanos. A partir da década de 1980, o processo de redemocratização em muitos países permitiu o retorno dos refugiados e a efetivação das políticas de proteção dos refugiados na região.

Nesse contexto, foi criada, no ano de 1984, a Declaração de Cartagena das Índias, que, conforme já exposto, veio ampliar o conceito de refugiado trazido pela Convenção de 1951, com a idéia de fuga do país por motivos de violação maciça de direitos humanos, sendo o documento internacional utilizado na proteção dos refugiados na América Latina. Em 1994 foi criada, paralelamente à Declaração de Cartagena, a Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas.

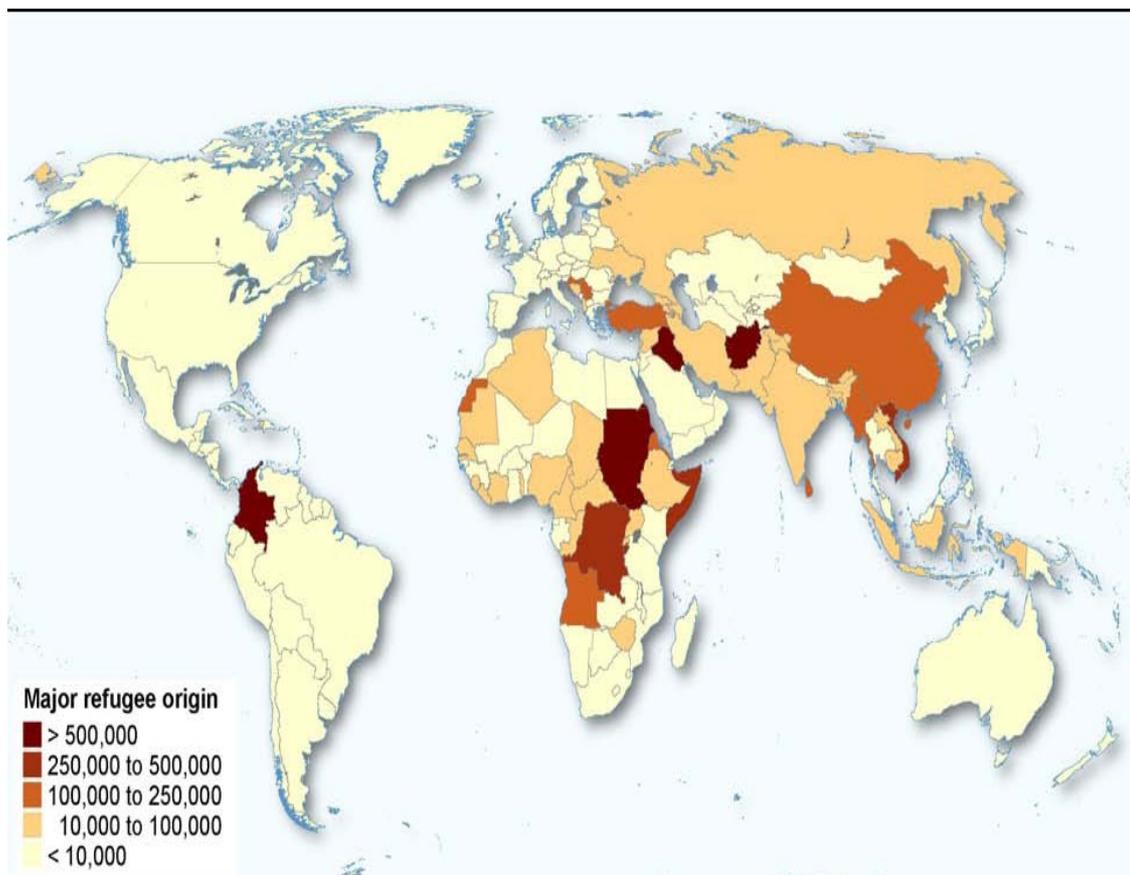
A Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) adotou, ainda, duas resoluções sobre a situação jurídica dos refugiados, repatriados e deslocados no continente americano, respectivamente nos anos de 1993 e 1994, destacando a necessidade de se adotar medidas protetivas a essas pessoas.

Nos últimos anos verifica-se um aumento crescente do número de refugiados e pessoas deslocadas na América Latina. Entretanto, esse aumento vem sendo acompanhado por esforços protetivos considerados como alguns dos mais eficazes do mundo e com a legislação regional mais benéfica à proteção dos refugiados, notadamente a legislação colombiana sobre as pessoas deslocadas e a brasileira sobre os refugiados.

Nesse espírito, em 2004 vinte Estados da América Latina assinaram a declaração e o Plano de Ação do México, o qual define as linhas de uma ação regional em matéria de proteção e propõe a adoção de medidas duradouras para a questão dos refugiados, em particular para fazer face às duas situações que necessitam urgente resposta: o crescente fluxo de refugiados assentados nos grandes núcleos urbanos da América Latina e a situação do grande número de nacionais colombianos nas zonas de fronteira com o Equador, Panamá e Venezuela, em sua maioria sem documentação e em extrema situação de risco e vulnerabilidade. O programa foi bem recebido pelos países da região, e conta com a participação ativa de países emergentes de reassentamento, tais como Brasil e Chile.

Diante disso, merece destaque a condição da Colômbia, que possui o maior número de deslocados internos de todo o mundo, em sua maioria vítimas do conflito armado interno que há mais de 40 (quarenta) anos afeta o país e atinge, principalmente, as comunidades indígenas

e os camponeses. O número de refugiados no país chega a mais de 550 (quinhentos e cinquenta) mil. É o terceiro país com maior número de refugiados, atrás do Afeganistão, com 03 (três) milhões, e do Iraque, com 02 (dois) milhões. Nesse sentido, o seguinte mapa:



Mapa 2: Principais fontes de refugiados, fim de 2007³⁸.

A situação da Colômbia não será analisada mais profundamente por não ser o objeto da presente, mas vale a ressalva de que é o país de maior destaque quanto à questão dos refugiados e deslocados internos da América Latina, em virtude de seu elevado contingente.

³⁸ Dados obtidos no site do ACNUR. *2007 GLOBAL TRENDS : Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*. Disponível em: <www.unhcr.org>. Acesso em : 06 set. 2008.

Por fim, mister destacar que o aumento do número de refugiados e pessoas deslocadas tem seus reflexos no Brasil, que recebe quantidade cada vez maior de refugiados, notadamente os provenientes da África. Esse assunto será analisado apropriadamente no próximo capítulo, quando do estudo específico da questão da proteção dos refugiados no Brasil.

4. A PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS NO DIREITO BRASILEIRO

4.1 Histórico

O Brasil ocupa destaque na América Latina em virtude de ter sido o pioneiro a regulamentar a proteção aos refugiados. No âmbito internacional, foi o primeiro país da região a aprovar a Convenção de 1951, o que se deu em julho de 1960, por meio do Decreto-legislativo número 11, com promulgação no Decreto número 50.215, de 28 de janeiro de 1961. Aderiu também ao Protocolo de 1967, em novembro de 1971, através do Decreto-legislativo número 93, com promulgação no Decreto número 70.496, de 08 de agosto de 1972. Internamente, foi o primeiro país a elaborar uma lei específica sobre refugiados (a Lei Federal número 9.474/97), a qual adotou o conceito ampliado de refugiado previsto na Declaração de Cartagena das Índias, não obstante não ser signatário da Declaração.

No tocante ao posicionamento brasileiro em relação aos refugiados que chegavam ao seu território, convém destacar que o país, quando aderiu à Convenção de 1951, estabeleceu a reserva geográfica, só reconhecendo os refugiados de origem européia. Em consequência disso, no decorrer das décadas de 1970 e 1980, nas quais se verificou grande fluxo de refugiados provenientes da América Latina, o Brasil não acolhia latino-americanos em seu território, concedendo-lhes apenas o visto de turista, que permitia a estadia provisória por 90 (noventa) dias no país, período no qual essas pessoas aguardavam para serem reassentadas em um terceiro país.

Em 1977, o ACNUR estabelece seu primeiro escritório *ad hoc* no Brasil, na cidade do Rio de Janeiro, em decorrência das violações à democracia decorrentes dos regimes de governo ditatoriais implementados em diversos países da região, os quais geraram enormes violações a direitos humanos e intenso deslocamento de refugiados. Entretanto, a estratégia de atuação do ACNUR no Brasil, inicialmente, concentrou-se no reassentamento dos refugiados, uma vez que o país manteve a reserva geográfica da Convenção de 1951, e que o próprio país encontrava-se sob um regime ditatorial, sob o comando do General Ernesto Geisel.

Nesse período, o Brasil foi responsável pelo reassentamento de cerca de 20 (vinte) mil argentinos, bolivianos, chilenos e uruguaios na Austrália, Canadá, Europa e Nova Zelândia³⁹.

Não obstante a instalação do escritório do ACNUR no Brasil, o governo do país não reconheceu seu mandato como órgão de uma organização internacional, motivo pelo qual o ACNUR teve de contar com o apoio de organismos internos de proteção aos direitos

³⁹ JUBILUT, Liliana Lyra. *Op. cit.* p. 172.

humanos, com destaque para a Comissão Pontífca Justiça e Paz, de São Paulo, a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CARJ) e a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP).

A Comissão Pontífca Justiça e Paz visava legalizar o tratamento humanitário da Igreja aos refugiados e a proteção aos direitos humanos.

A Cáritas é uma organização da Igreja Católica, sem fins lucrativos, criada em 1950, cuja função primordial consiste em atender às populações nas suas maiores necessidades, ou seja, assegurar a proteção dos direitos humanos. Pode ser considerada o “braço social da Igreja”⁴⁰, com atuação mundial e *status* de observadora da ONU.

No Brasil, a Cáritas se organiza da seguinte maneira, conforme os ensinamentos de Liliana Lyra Jubilut:

No Brasil, está ligada à Conferência dos Bispos do Brasil [CNBB] e à Pastoral Social, tendo sido criada em 1956. Está organizada em 140 dioceses, que juntas formam arquidioceses, entre as quais se destacam as Arquidioceses de São Paulo e Rio de Janeiro, que atuam, até hoje, na acolhida dos refugiados⁴¹.

No final da década de 1970 e início da década de 1980, ocorreram algumas mudanças significativas no posicionamento brasileiro em relação à acolhida de refugiados não-europeus. Em 1979, 150 (cento e cinquenta) vietnamitas foram abrigados no país após serem resgatados em alto-mar por petroleiros brasileiros, e, embora o governo não lhes tenha reconhecido a condição de refugiados, concedeu-lhes visto temporário de estadia como residentes estrangeiros. Além disso, alguns refugiados cubanos foram recebidos pelo país, tendo sido assistidos pela Comissão de Justiça e Paz.

Em 1982 veio o reconhecimento pelo Brasil do ACNUR como um órgão pertencente a uma organização internacional, e, a partir de 1984, com a redemocratização de alguns países da América Latina, iniciouse a repatriação dos refugiados, com o auxílio das organizações parceiras do ACNUR, tendo os refugiados o direito de ficar no país por tempo não condicionado ao reassentamento, e de obter documentos expedidos pelo ACNUR e endossados pela Polícia Federal.

Diante dessa situação, em 1986, com o auxílio do ACNUR, 50 famílias Baha'i, provenientes do Irã, foram acolhidas pelo Brasil, mas ainda não como refugiados, pois o país ainda considerava a reserva geográfica. .

⁴⁰ JUBILUT, Liliana Lyra. *Op. cit.* p. 172.

⁴¹ *Ibid.* p. 173.

Em 19 de dezembro de 1989, o Brasil finalmente veio a revogar a reserva geográfica, por meio do Decreto número 98.602, e, no mesmo ano, o escritório do ACNUR no Brasil foi transferido para Brasília.

Em 1991, no contexto Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e aumento no interesse da proteção dos refugiados e dos direitos humanos, elaborou-se a Portaria Interministerial número 394, a qual ampliou o conceito de refugiado e criou o procedimento de concessão do refúgio no Brasil, com análise individual dos casos pelo ACNUR e decisão final pelo governo brasileiro.

Um exemplo fático da recepção de refugiados não europeus pelo Brasil foi verificado entre os anos de 1992 e 1994, quando, aproximadamente 1.200 (mil e duzentos) angolanos chegaram ao Brasil em busca de refúgio, em razão da guerra civil que assolava o país.

O passo mais importante dado na proteção interna dos refugiados foi a elaboração e promulgação, em 22 de julho de 1997, da Lei número 9.474, legislação nacional sobre a proteção dos refugiados, a qual adotou a definição ampliada de refugiado e é considerada uma das leis mais avançadas de proteção aos refugiados do mundo, incluindo como refugiados também pessoas que fogem de grave e generalizada violação de direitos humanos. A Lei 9.474/97 está, ainda, servindo de base para uma uniformização da legislação sobre a proteção dos refugiados na América do Sul, por parte do ACNUR.

Com a Lei 9.474/97, o Brasil firmou sua posição como um país acolhedor de refugiados, buscando dar efetiva proteção aos direitos humanos, sobretudo aos direitos dos refugiados. Foi criado um órgão administrativo interno responsável pela análise das solicitações de refúgio, o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), e o ACNUR retirou sua missão do Brasil, em dezembro de 1998, passando a atuar no país através de sua assessoria da equipe do escritório Regional para o Sul da América do Sul, com sede em Buenos Aires, com o apoio de um assessor jurídico na área de atuação do CONARE.

O CONARE é um órgão vinculado ao Ministério da Justiça, presidido pela Secretaria Nacional de Justiça, com deliberação coletiva e participação de um representante de cada um dos seguintes órgãos: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Educação e Desporto, Departamento de Polícia Federal, CASP, CARJ, e ACNUR.

Mister ressaltar, ainda, que, desde 2001, o Brasil implementa projetos de reassentamento de refugiados. O primeiro grupo recebido pelo país formava-se por afegãos. Nos dois anos seguintes, foram acolhidos mais de 105 (cento e cinco) colombianos. Em novembro de 2004, em reunião realizada na Cidade do México para celebrar os vinte anos da

Declaração de Cartagena das Índias, o Brasil resolveu estabelecer um programa regional de reassentamento de refugiados latino-americanos. O objetivo deste programa consistia em proteger os refugiados que fugiam de conflitos e perseguições verificados na região e, ao mesmo tempo, ajudar os países que acolhem grande contingente de colombianos, como Costa Rica e Equador.

A tabela 3 demonstra a quantidade de pessoas reassentadas no Brasil, até 31 de dezembro de 2006, reafirmando a tendência do país como um dos poucos países da América Latina a promover o reassentamento:

Países	Reassentados
Afganistão	9
Colômbia	199
Congo	1
Equador	8
Palestina	1
Total geral	218

Tabela 3: população reassentada no Brasil até 31 de dezembro de 2006⁴².

Objetivando efetivar a proteção aos refugiados, o ACNUR mantém os tradicionais convênios com a CASP e a CARJ, responsáveis pelos Centros de Acolhida a Refugiados, e assinou novos convênios tripartites, envolvendo as citadas organizações e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), seções São Paulo e Rio de Janeiro, através das Comissões de Direitos Humanos, por meio dos quais é prestada assistência jurídica aos solicitantes de refúgio e refugiados.

Finalmente, em 2004, o ACNUR estabeleceu novamente escritório no Brasil, subordinado ao escritório regional de Buenos Aires até o ano seguinte, quando veio a se tornar autônomo, com um representante oficial e a responsabilidade pelos programas de integração, assistência e proteção aos refugiados, administração dos recursos financeiros da proteção e direito de participação nas reuniões do CONARE, entretanto sem o direito de voto.

Hoje o Brasil se destaca por receber um grande contingente de refugiados, notadamente oriundos dos países africanos, nos quais as guerras civis internas têm provocado graves violações de direitos humanos e intensa fuga de pessoas em busca de melhores condições de vida. A tabela a seguir demonstra o total de refugiados no Brasil até 31 de dezembro de 2006, conforme dados do ACNUR:

⁴² Fonte: CONARE; *apud* JUBILUT (2007).

Refugiados	3316
Solicitantes de refúgio	379
Reassentados	218
Total	3913

Tabela 4: população refugiada no Brasil⁴³.

Nesse contexto, o Rio de Janeiro se destaca como a cidade brasileira que mais recebe refugiados de guerra, possuindo atualmente cerca de 1.900 (mil e novecentos) refugiados, o que representa 50 % do total de refugiados do país, conforme reportagem publicada na Revista do jornal “O Globo”, de 10 de agosto de 2008⁴⁴. Mensalmente a cidade recebe cerca de 20 (vinte) a 25 (vinte e cinco) refugiados, em sua maioria provenientes da Angola, mas tem crescido também o número de solicitações de refúgio de congolenses e colombianos.

A tabela seguinte demonstra a quantidade de refugiados recepcionados pelo Centro de Acolhida de Refugiados da CARJ, no final do ano de 2006, e comprova a predominância dos refugiados angolanos, congolenses e colombianos na cidade:

País	Refugiados	Solicitantes de refúgio em 31 de dezembro de 2006	Total
África do Sul	2	-	2
Albânia	1	-	1
Angola	1335	1	1336
Argélia	1	-	1
Argentina	2	-	2
Bósnia-Herzegovina	3	-	3
Burundi	1	-	1
Cabo Verde	1	-	1
Camarões	4	-	4
Chile	21	-	21
Colômbia	121	31	152
Costa do Marfim	3	-	3
Congo	15	32	47

⁴³ Fonte: CONARE; *apud* JUBILUT (2007).

⁴⁴ AWI, Fellipe. Um país para chamar de seu: os sonhos e as decepções dos estrangeiros que fugiram de guerras e vieram morar no Rio, a cidade brasileira que mais recebe refugiados. *O Globo*, Rio de Janeiro, 10 ag. 2008. Revista. Ano 4. N. 211. p. 31.

Congo Brazaville	3	-	3
Cuba	23	4	27
El Salvador	1	-	1
Equador	-	2	2
Eritréia	5	-	5
Eslovênia	1	-	1
Etiópia	4	3	7
Estados Unidos	1	-	1
Faixa de Gaza (Palestina)	10	-	10
Federação Russa	2	-	2
Gana	5	-	5
Geórgia	8	-	8
Guiné-Bissau	5	-	5
Irã	7	1	8
Iraque	19	2	21
Kuwait	1	-	1
Líbano	13	-	13
Libéria	122	-	122
Líbia	2	-	2
Mali	1	-	1
Macedônia	1	-	1
Mauritânia	1	-	1
Nicarágua	1	-	1
Nigéria	6	-	6
Paquistão	7	-	7
Paraguai	1	-	1
Peru	4	7	11
Polônia	1	-	1
República Democrática do Congo	152	-	152
Romênia	1	-	1
Ruanda	4	-	4
Serra Leoa	16	-	16
Sérvia e Montenegro	28	1	29
Somália	10	5	15
Sri Lanka	1	-	1
Sudão	8	-	8
Tanzânia	1	1	2
Uruguai	1	-	1
Vietnã	2	-	2
Total geral	1989	90	2079

Tabela 5: população atendida no Centro de Acolhida para Refugiados da CARJ até 31 de dezembro de 2006⁴⁵.

4.2 A proteção dos refugiados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prevê, no Título I, pertinente aos princípios fundamentais do país, o princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º), princípio basilar de toda a proteção dos direitos humanos no plano interno.

⁴⁵ Fonte: CONARE; *apud* JUBILUT (2007).

A Constituição abarca, ainda, os princípios que devem reger as relações internacionais, no artigo 4º, *in verbis*:

Art. 4º - A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

I - independência nacional;

II - prevalência dos direitos humanos;

III - autodeterminação dos povos;

IV - não-intervenção;

V - igualdade entre os Estados;

VI - defesa da paz;

VII - solução pacífica dos conflitos;

VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;

IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

X - concessão de asilo político.

Parágrafo único - A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Dentre os princípios das relações internacionais, no tocante à proteção dos refugiados, merecem atenção o princípio da prevalência dos direitos humanos e a concessão do asilo político. Importante explicitar que o asilo político, trazido pelo inciso X, inclui tanto o asilo territorial quanto o asilo diplomático, sendo, assim, a base da concessão do refúgio pelo Brasil. Portanto, embora a Constituição não tenha previsão expressa para o refúgio, ela elenca os princípios basilares de sua concessão. Sobre o direito de asilo na Constituição da República de 1988, manifesta-se José Afonso da Silva:

O *asilo político* compreende dois institutos inconfundíveis, mas conexos: o *asilo diplomático* e o *asilo territorial*. Ambas as formas estão abrangidas aqui, com a diferença de que o asilo diplomático depende de acordos internacionais, e o asilo territorial é instituto de Direito Interno.

(...)

A Constituição prevê a concessão do asilo político sem restrições, como um direito fundamental do homem, consoante disposto no art. XIV da Declaração Universal dos Direitos do Homem, segundo o qual: “1. Todo homem, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países. 2. Este direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crime de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas”⁴⁶.

O direito de asilo no Brasil foi, inicialmente, regulado pelo Direito consuetudinário. Somente a partir de 1934 é que passa a ter previsão constitucional, ainda que indiretamente,

⁴⁶ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 52.

com a proibição da extradição de estrangeiro criminoso político ou de opinião⁴⁷. Entretanto, é com a Constituição de 1988 que ele passa a ter previsão expressa como princípio norteador das relações internacionais do país.

Existem divergências na doutrina quanto à natureza jurídica do direito de asilo trazido pela Constituição, se consiste em um direito subjetivo do indivíduo e, portanto, um dever do Estado, ou um mero direito do Estado, não havendo obrigatoriedade em sua concessão. Não obstante ser mais eficaz à proteção dos direitos humanos considerar o direito de asilo como um direito do indivíduo, prevalece na doutrina o entendimento de que é um direito do Estado, em face de sua soberania. Nesse sentido, manifesta-se Celso Mello:

No Brasil a norma constitucional é meramente programática e cabe ao Poder Executivo qualificar o indivíduo como merecedor ou não do asilo. É um ato de soberania. A concessão de asilo é ato de política externa e, portanto, da alçada do Poder Executivo⁴⁸.

O direito de asilo, que engloba o instituto do refúgio, não pode ser confundido com a proibição de extradição de estrangeiros por crimes políticos ou de opinião, prevista no artigo 5º, inciso LII, posto que não necessariamente será concedido o asilo a criminoso que não possa ser extraditado.

A Constituição traz, por fim, previsão quanto aos direitos e garantias previstos nos tratados internacionais em que o Brasil seja parte (artigo 5º, parágrafo 2º), com destaque para os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, que, se aprovados segundo o processo legislativo previsto no artigo 5º, parágrafo 3º, serão equivalentes às emendas constitucionais.

A Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, conforme já exposto, foram recepcionados pelo ordenamento jurídico brasileiro, tendo hierarquia de lei ordinária, visto que sua recepção foi anterior à Emenda Constitucional número 45, de 30 de dezembro de 2004, a qual acrescentou o parágrafo 3º ao artigo 5º, não tendo seguido o processo legislativo nela previsto. Essa questão perdeu um pouco de relevância com a promulgação da Lei número 9.474 de 1997, mas os tratados e convenções sobre refugiados já ratificados pelo Brasil continuam a ter validade, convivendo harmoniosamente com a legislação interna, a fim de se garantir a efetiva proteção dos direitos dos refugiados.

⁴⁷ GEREMBERG, Alice Leal Wolf. *A evolução constitucional brasileira do direito de asilo*. In: *ARAÚJO*, Nadia de (Coord.); *ALMEIDA*, Guilherme de Assis (Coord.). *Op. cit.* p. 299.

⁴⁸ MELLO, Celso D. de Albuquerque (1994). *Op. cit.* p. 152

4.3 A Lei 9.474/97

Apesar de a proteção dos refugiados ser regulamentada por tratados internacionais, como a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, mister que se tenham instrumentos de proteção internos mais adequados à realidade de cada país. Em face disso, foi promulgada no Brasil, em 22 de julho de 1997, a Lei número 9.474, a qual regulamenta o processo de concessão de refúgio e cria um órgão interno responsável por essa concessão, o CONARE.

A Lei 9.474/97 foi elaborada em conjunto por representantes do ACNUR e do governo brasileiro, como resultado do Programa Nacional de Direitos Humanos de 1996, tendo sido o projeto de lei aprovado no Congresso Nacional, após passar pelas Comissões de Direitos Humanos, de Constituição e Justiça e de Relações Exteriores.

Conforme supracitado, a Lei 9.474/97 adotou a definição ampliada de refugiado, inicialmente instaurada na América Latina pela Declaração de Cartagena das Índias, de 1984, que previa em sua terceira conclusão:

Terceira - Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

Entretanto, a legislação brasileira estabelece uma limitação à definição acima, só considerando como refugiados as pessoas que se incluam na definição clássica da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, bem como as vítimas de graves e generalizadas violações de direitos humanos, nos termos de seu artigo 1º, *in verbis*:

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

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

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitua, 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.

Assim, ao conjugar as definições clássica e ampliada de refugiados, a Lei 9.474/97 representa um grande avanço na proteção dos refugiados, consagrando o Brasil como um país receptor de refugiados e protetor dos direitos humanos. Isso também reflete a formação do país como um Estado multicultural, com uma população totalmente heterogênea, formada por diversas etnias, e com uma natural tolerância ao estrangeiro⁴⁹.

Ao definir mecanismos para a implementação da Convenção de 1951, a Lei 9.474/97 consagrou o princípio do *non refoulement* no plano interno, notadamente em seu artigo 7º, parágrafo 1º, *in verbis*:

§ 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.

Apesar de encontrar uma limitação no parágrafo 2º, do mesmo artigo, que afirma que o benefício não poderá ser invocado por refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil, a interpretação deste dispositivo deve ser feita da forma mais favorável possível ao refugiado. Assim sendo, deve-se compreender que a Lei consagra a proibição de deportação ao país de origem (o princípio do *non refoulement*), e, simultaneamente, permite ao país negar o *status* de refugiado a alguém por motivos de segurança nacional ou ameaça à ordem

⁴⁹ ALMEIDA, Guilherme Assis de. *A Lei 9.474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações*. In: ARAÚJO, Nadia de (Coord.); ALMEIDA, Guilherme de Assis (Coord.). *Op. cit.* p. 166.

pública, desde que justifique isso de forma concreta e objetiva. Nesse sentido, ensina José Francisco Sieber Luz Filho:

Desta forma, o princípio do *non-refoulement* encontra aplicabilidade na ordem jurídica brasileira, podendo-se conceituá-lo como um impedimento à saída compulsória do estrangeiro que solicita ao Estado onde se encontra o reconhecimento de sua condição jurídica de refugiado, impedimento que permanece desde a solicitação, passando pela decisão da referida condição, cessando somente na hipótese do indivíduo ver negada sua vontade em ser reconhecido como refugiado ou cessando tal condição por qualquer outra causa legalmente prevista.

Assim, o refugiado é protegido pela vigência do princípio impeditivo de sua saída compulsória, princípio que recai sobre todas espécies de institutos jurídicos que visam à saída compulsória, quais sejam, a extradição, a expulsão e a deportação⁵⁰.

No tocante aos aspectos caracterizadores dos refugiados na Lei 9.474/97, previstos em seu Título I, há, ainda, as hipóteses de exclusão e cessação da condição de refugiado, e a extensão do benefício ao grupo familiar. As cláusulas de exclusão são aquelas que trazem critérios negativos que impedem o reconhecimento a alguém da condição de refugiado; desse modo, ainda que um indivíduo ou grupo de indivíduos preencha os requisitos para ser reconhecido como refugiado no plano interno, também deve preencher de forma negativa as cláusulas de exclusão, previstas no artigo 3º, da Lei 9.474/97:

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

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

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.

⁵⁰ FILHO, José Francisco Sieber Luz. *Non-refoulement*: breves considerações sobre o limite jurídico à saída compulsória do refugiado. In: ARAÚJO, Nadia de (Coord.); ALMEIDA, Guilherme de Assis (Coord.). *Op. cit.* p.196.

As hipóteses de exclusão da Lei 9.474/97 são mais amplas que as da Convenção de 1951, incluindo a possibilidade de exclusão a quem tenha cometido os crimes de tráfico de drogas e/ou terrorismo. Entretanto, tal fato não deve ser visto como uma limitação à Convenção de 1951, ratificada pelo país, mas sim uma adaptação das normas de proteção dos refugiados à realidade do Brasil.

A entrada irregular de uma pessoa no Brasil não impede a concessão do refúgio, nos termos do artigo 8º da Lei, conforme expõe Liliana Lyra Jubilut:

Ressalte-se, também, o fato de a entrada irregular não obstar a possibilidade de solicitação de refúgio, conforme artigo 8º. Fato este essencial para a efetiva proteção dos refugiados, uma vez que, caso se exigisse a sua entrada legal no território de refúgio estar-se-ia praticamente impedindo sua vinda, já que, na maioria das vezes, a obtenção de um visto e/ou um passaporte é impossível, em virtude da situação no país de origem. Deve-se, ainda, destacar que os procedimentos criminal e administrativo decorrentes da entrada ilegal ou irregular, que poderiam ensejar a deportação ou a expulsão do solicitante de refúgio, em função das determinações do *Estatuto do Estrangeiro* (Lei 6.815/1980), ficam suspensos até a conclusão do pedido de refúgio, conforme artigo 10, *caput*, e parágrafos 1º e 2º⁵¹.

Outro importante avanço da Lei 9.474/97 foi a criação do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), órgão responsável pela concessão do refúgio no Brasil, presidido por um representante do Ministério da Justiça (cargo atualmente ocupado pelo secretário-executivo do Ministério da Justiça, Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto) e vice-presidido por um representante do Ministério das Relações Exteriores, o qual tem competência para expedir Resoluções Normativas regulamentando o processo de concessão de refúgio. A participação no CONARE de entidades da sociedade que trabalham com os refugiados (a CASP e a CARJ) também representa uma inovação jamais vista na América Latina. Importante ressaltar que não há no CONARE participação de representante oficial do órgão nacional encarregado de decisões sobre migração, o que denota, mais uma vez, a distinção entre o refugiado e o imigrante. O artigo 12 da Lei 9.474/97 prevê as atribuições do CONARE:

Art. 12. Compete ao CONARE, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados:

I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado;

⁵¹ JUBILUT, Liliana Lyra. *Op. cit.* p. 192.

- II - decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;
- III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;
- IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção assistência e apoio jurídico aos refugiados;
- V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei.

Quanto às hipóteses de cessação e perda da condição de refugiado, estão previstas, respectivamente, nos artigos 38 e 39 da Lei 9.474/97:

Art. 38. Cessar a condição de refugiado nas hipóteses em que o estrangeiro:

- I - voltar a valer-se da proteção do país de que é nacional;
- II - recuperar voluntariamente a nacionalidade outrora perdida;
- III - adquirir nova nacionalidade e gozar da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu;
- IV - estabelecer-se novamente, de maneira voluntária, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido;
- V - não puder mais continuar a recusar a proteção do país de que é nacional por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado;
- VI - sendo apátrida, estiver em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, uma vez que tenham deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado.

Art. 39. Implicará perda da condição de refugiado:

- I - a renúncia;
- II - a prova da falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado ou a existência de fatos que, se fossem conhecidos quando do reconhecimento, teriam ensejado uma decisão negativa;
- III - o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública;
- IV - a saída do território nacional sem prévia autorização do Governo brasileiro.

Parágrafo único. Os refugiados que perderem essa condição com fundamento nos incisos I e IV deste artigo serão enquadrados no regime geral de permanência de estrangeiros no território nacional, e os que a perderem com fundamento nos incisos II e III estarão sujeitos às medidas compulsórias previstas na Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980.

A cessação da condição de refugiado ocorre na hipótese em que o indivíduo não mais dela precisa, porque voltou a contar com a proteção de seu país de origem, como no caso de cessação do motivo que levou à sua fuga; enquanto a perda tem caráter sancionatório, em face

da prática de algum ato contrário à segurança nacional pelo refugiado, por exemplo, que leva o Brasil a não mais reconhecê-lo como refugiado. Conforme o artigo 40 da Lei, tanto a decisão de concessão de refúgio quanto a decisão de perda ou cessação são passíveis de recurso de apelação ao Ministério da Justiça.

Com relação às soluções para os refugiados, a Lei 9.474/97 não traz grandes avanços, apenas reafirmando as três estratégias já adotadas pela Convenção de 1951: a repatriação, a integração local e o reassentamento.

A Lei 9.474/97 apresenta também alguns aspectos negativos, notadamente os fatos de não prever os direitos econômicos, sociais e culturais dos refugiados, fazendo mera menção aos direitos previstos na Convenção de 1951 e aos direitos previstos para os estrangeiros; e a ausência de previsão também quanto à possibilidade de acesso ao Poder Judiciário no tocante à elegibilidade da solicitação de refúgio, incluindo a possibilidade de recurso dos refugiados na previsão do artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição da República.

Ainda que tenha falhas, a Lei 9.474/97 criou no Brasil um sistema coerente, lógico e justo de concessão de refúgio e acompanhamento dos refugiados, representando uma grande conquista na proteção dessas pessoas, e efetivando a posição do Brasil como um país que se importa com os direitos humanos e que se insere no sistema do Direito Internacional dos Refugiados. Apesar disso, a Lei 9.474/97 ainda é pouco difundida no território brasileiro, o que significa que, conseqüentemente, o procedimento de concessão de refúgio também o é, fato que pode prejudicar a efetiva proteção dos refugiados no Brasil.

4.4 Processo de concessão de refúgio no Brasil

A Lei 9.474/97 estabelece que o processo de solicitação de refúgio é gratuito, urgente e sigiloso (artigo 47), envolvendo quatro entidades: o ACNUR, o CONARE, a Cáritas Arquidiocesana (São Paulo e Rio de Janeiro) e o Departamento de Polícia Federal. A lei interna veio reforçar o antigo convênio entre o ACNUR e a Cáritas, por meio do qual a Cáritas exerce funções pertinentes ao ACNUR, como a assistência aos refugiados, por meio de delegação de competência, devendo o acordo ser renovado anualmente.

O artigo 7º, *caput*, da Lei prevê que o estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível. Assim, o processo de concessão de refúgio inicia-se com a solicitação por parte da pessoa que chega ao Brasil e, posteriormente é instalado um procedimento formal (artigos 17 e 18). A partir da solicitação o requerente já faz jus ao princípio do *non refoulement* (artigos 7º, parágrafo 1º e 8º).

Em tese, de acordo com o texto legal, o primeiro contato do solicitante de refúgio com um órgão brasileiro para efetivar a solicitação de refúgio deveria ser feita junto à Polícia Federal nas fronteiras; entretanto, na prática, muitas vezes o solicitante de refúgio chega a um dos Centro de Acolhidas para Refugiados nos escritórios da CASP ou da CARJ, que têm a função de integrar o refugiado à vida local e verificar se ele se encaixa nas condições para ser considerado refugiado no plano internacional, uma vez que um solicitante pode ser reconhecido como refugiado pela ONU e não o ser pelo governo brasileiro, quando esta passa a ser responsável por sua proteção, ou vice-versa⁵². A Cáritas faz, então, o atendimento inicial, explicando o procedimento de solicitação de refúgio em sua totalidade, e encaminha o solicitante à Polícia Federal.

Tal encaminhamento faz-se necessário porque a Lei 9.474/97 estipula como instrumentalização inicial do pedido de refúgio o Termo de Declaração a ser lavrado pela Polícia Federal (artigo 9º), que deve conter as informações relativas ao solicitante de refúgio, bem como as circunstâncias de entrada e os motivos de ter fugido de seu país. Até a expedição do Protocolo Provisório da solicitação de refúgio, o Termo de Declaração vai servir como o documento de identificação do solicitante (artigo 21).

Lavrado o Termo de Declaração, o solicitante é enviado novamente à Cáritas para preencher um questionário com informações mais específicas, que será enviado ao CONARE para que expeça o Protocolo Provisório, que será o documento de identidade do refugiado no Brasil até o julgamento do processo de concessão, e permitirá que seja expedida a Carteira de Trabalho e Previdência Social provisória do solicitante. Após o preenchimento do questionário, há, ainda, entrevista do solicitante com advogados, que elaborarão o Parecer de Elegibilidade, cuja função é estabelecer a posição da Cáritas em relação à solicitação.

Como a competência para reconhecer alguém como refugiado no Brasil é exclusiva do CONARE (artigo 12), o solicitante também deve ser entrevistado por um representante deste órgão, que irá relatá-la a um grupo de estudos prévios, formado por representantes do

⁵² JUBILUT, Liliana Lyra. *Op. cit.* p. 197

CONARE, do Ministério das Relações Exteriores, do ACNUR, e da sociedade civil (atualmente representada pelo Instituto de Migrações e Direitos Humanos – IMDH, que, em função de convênio com a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, estabeleceu um núcleo de apoio a refugiados em Brasília). Estes dois últimos baseiam seu posicionamento no parecer elaborado pelos advogados que atuam no já mencionado convênio Cáritas/ACNUR/OAB. Esse grupo elabora um parecer recomendando ou não a aceitação da solicitação de refúgio, o qual é encaminhado ao plenário do CONARE, quando será discutido e terá o seu mérito apreciado.

No CONARE, os representantes das entidades que o compõem votarão sobre o pedido de refúgio e a decisão será tomada por maioria absoluta, lembrando que o ACNUR participa, mas não tem direito a voto (artigos 16 e 14, parágrafo 1º). Acolhido o pedido, tem-se uma decisão fundamentada de reconhecimento da condição de refugiado, que deve ser comunicada à Polícia Federal a fim de que ela tome as medidas administrativas cabíveis, notadamente a comunicação aos órgãos competentes para que seja arquivado qualquer processo criminal ou administrativo decorrente da entrada ilegal no país (artigo 10, parágrafo 2º). O acolhimento também deve ser comunicado ao solicitante de refúgio, agora refugiado reconhecido pelo governo brasileiro, para que o mesmo seja registrado junto à Polícia Federal e possa então assinar o Termo de Responsabilidade e solicitar o seu Registro Nacional de Estrangeiro (artigo 28).

Mister ressaltar que a decisão de reconhecimento é declaratória, ou seja, que se entende que o solicitante que tem o seu pedido de refúgio reconhecido já era refugiado antes mesmo da decisão (artigo 26). O que faz de um indivíduo um refugiado são as condições objetivas de seu país de origem requeridas pela lei brasileira, e não o ato do governo brasileiro que reconhece o pedido de refúgio. Após residir no Brasil sob a condição de refugiado por 6 (seis) anos, o refugiado adquire a possibilidade de aquisição de permanência no país.

Caso o CONARE, justificadamente, negue o *status* de refugiado, esta decisão deve ser comunicada ao solicitante para que, no prazo de 15 dias, apresente recurso ao Ministro da Justiça (artigos 29 e 31). Se o recurso for improvido, ficará o solicitante sujeito à legislação de estrangeiros, não devendo ocorrer sua transferência para o seu país de nacionalidade ou de residência habitual, enquanto permanecerem as circunstâncias que põem em risco sua vida, integridade física e liberdade (artigo 32).

5. FUTURO NACIONAL DA PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS

Não obstante a lei sobre proteção interna do Brasil ser considerada um dos maiores avanços no que tange ao processo de reconhecimento da condição de refugiado e assistência aos refugiados do Direito Internacional dos Refugiados, essa lei ainda não é muito difundida no território brasileiro, e, conseqüentemente, a proteção dos refugiados não é tão efetiva quanto deveria ser a fim de se preservarem os direitos humanos dos refugiados. Diante disso, o governo brasileiro, o CONARE, o ACNUR, a OAB e as entidades da sociedade civil que prestam assistência aos refugiados têm adotado medidas que visam dar mais eficácia à proteção interna dos refugiados.

O reassentamento constitui uma dessas medidas e, embora seja uma das três estratégias de atuação definidas na Convenção de 1951 para a solução do problema dos refugiados, continua sendo uma solução pouco utilizada no âmbito internacional. No Brasil, entretanto, estimula-se cada vez mais o reassentamento, como forma de se garantir os direitos dos refugiados que chegam ao país e, por exemplo, não conseguem se integrar à vida local. O reassentamento consiste, nos dizeres de Liliana Lyra Jubilut, em:

[...] na prática de um Estado acolher, em seu território, refugiados, já reconhecidos como tais, pelo ACNUR e/ou por outro Estado, mas que não tiveram toda a proteção necessária fornecida pelo país que lhes deu acolhida (seja por necessidade de proteção jurídica e física, seja pela necessidade de cuidados médicos específicos, seja por uma condição especial – como a de crianças e adolescentes, de idosos, de mulheres em situação de risco ou de famílias separadas) ou por total falta de integração local. Os países de reassentamento seriam, assim, uma espécie de segundo país de acolhida para refugiados que não conseguiram ou não puderam permanecer no país que primeiro os acolheu, sendo, portanto, o terceiro país do refugiado (após o seu país de origem e/ou de residência habitual e o país de acolhida)⁵³.

Uma importante característica do reassentamento, prevista no artigo 45 da Lei 9.474/97, é que ele é voluntário, ou seja, um refugiado não pode ser reassentado em um terceiro país sem a sua concordância, sobretudo para preservar o princípio do *non*

⁵³ JUBILUT, Liliana Lyra. *Op. cit.* p. 199.

refoulement. É, ainda, uma iniciativa do Estado que reconheceu o refugiado em conjunto com o Estado no qual será reassentado, a fim de garantir efetividade à proteção, vislumbrando uma melhor integração do refugiado à vida local no terceiro país.

O reassentamento no Brasil iniciou-se com a assinatura de um acordo entre o governo e o ACNUR, em 10 de Agosto de 1999, o chamado Acordo Marco para o Reassentamento de Refugiados, tendo por objetivo realocar pessoas que, na condição de refugiados, foram assentadas em outros países e continuaram sofrendo perseguições, ameaças ou falta de integração no primeiro país de refúgio. Esse acordo se consolidou no artigo 46 da Lei 9.474/97:

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

A partir do acordo, foi criada a possibilidade de parcerias entre o governo brasileiro e o ACNUR para promover o reassentamento no país e, no ano seguinte, as negociações foram retomadas a fim de se estabelecer uma política pública de reassentamento no Brasil, bem como expandir o rol de cidades que recebessem os reassentados, saindo do eixo São Paulo - Rio de Janeiro. No entanto, os acordos foram abalados pelo atentado terrorista de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos da América, e acabaram sendo suspensos. Apesar disso, em 2002, o Brasil recebeu como reassentados dois grupos de afegãos, vindos do Irã e da Índia, dando início ao reassentamento no Brasil, sob a coordenação direta do CONARE em conjunto com o ACNUR e com a Associação Antonio Vieira (ASAV), do Rio Grande do Sul.

Em 2004, nos vinte anos da Declaração de Cartagena das Índias, foi elaborado o Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, supracitado, o qual propõe soluções inovadoras aos conflitos que ocorrem na região, dentre eles: o Programa de Auto-suficiência e Integração Cidades Solidárias, que consiste na integração mais efetiva dos refugiados nos centros urbanos; o Programa Integral Fronteiras Solidárias, que visa promover o desenvolvimento social e econômico, beneficiando as pessoas que requerem proteção internacional e as populações dos locais de acolhida (particularmente para Equador, Panamá e Venezuela, considerando o aumento de refugiados colombianos); e o Programa Regional de Reassentamento Solidário, proposto em 2004, pelo governo brasileiro, para refugiados latino-americanos.

Através do Reassentamento Solidário os países da América do Sul comprometem-se a auxiliar os Estados que apresentam maiores dificuldades com relação aos refugiados, notadamente os que recebem refugiados colombianos. Dentro deste quadro, o Brasil afirmou ainda mais sua posição de país emergente de reassentamento, tendo recebido, no final de 2004, 75 (setenta e cinco) refugiados, que foram destinados aos estados do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte e São Paulo, onde o ACNUR tem parceiros que cuidam da integração local dos reassentados. Os reassentados recebidos pelo governo brasileiro são, sobretudo, colombianos refugiados primeiramente na Costa Rica ou no Equador.

Ao chegarem ao Brasil, os reassentados reconhecidos pelo governo recebem a documentação legalizando sua situação e passam a ter acesso a todos os programas públicos de saúde, educação e outros programas sociais do Estado. O ACNUR, através de agências implementadoras, os assiste por um período inicial limitado, focando-se principalmente no aprendizado da língua, capacitação e orientação profissional. Desta forma, os refugiados podem atingir a auto-suficiência e reconstruir suas vidas com dignidade no Brasil.

Com o reassentamento solidário, o Brasil passou a adotar duas práticas para a acolhida dos reassentados: o procedimento padrão e o procedimento por *fast track*, usado em situações de emergência em que o refugiado necessita de proteção urgente. Aumentou-se, ainda, o número de parcerias entre o ACNUR e as organizações da sociedade civil que prestam assistência aos refugiados, bem como o número de cidades que recebem os refugiados. Por meio dessas iniciativas, o Brasil vem ocupando um importante papel frente ao cenário de proteção aos refugiados. Segundo dados do ACNUR, em 2006 o Brasil já era o 12º (décimo segundo) país no ranking de reassentamento⁵⁴, e a cada ano o país recebe mais reassentados.

Outra importante medida adotada pelo governo brasileiro para expandir a proteção interna dos refugiados é a reafirmação da tendência de celebrar parcerias com a CASP e a CARJ, visando promover maior assistência aos refugiados e maior divulgação do tema junto à sociedade civil. Nesse contexto, a CASP e a CARJ assinaram convênio com o CONARE, por meio do qual foram disponibilizadas novas fontes de recursos para a proteção dos refugiados e implantou-se uma Casa de Acolhida para Refugiados no Rio de Janeiro e um programa de Saúde Mental na CASP.

Nos últimos anos o Brasil vem recebendo um número relevante de refugiados provenientes da Colômbia, em sua maioria indígenas, os quais entram pela fronteira com o país e se estabelecem na região Norte. Em face dessa situação, estão sendo implementados

⁵⁴ Dados obtidos no site do ACNUR. Disponível em : <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/country?iso=bra&expand=news>>. Acesso em 23 out. 2008.

Novos Postos de Atendimento à população refugiada na Amazônia, Manaus e Tabatinga, e está sendo levantado, por meio de um acordo entre o ACNUR e a Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro, o número real de refugiados e solicitantes de refúgio na região, para que se possa promover assistência a essas pessoas.

No tocante à divulgação da temática dos refugiados à sociedade como um todo, o Brasil adota duas medidas: o estabelecimento da Cátedra Sérgio Vieira de Mello, em 2003, com o objetivo de difundir a questão dos refugiados no meio universitário, já implantada na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, na Universidade de Vila Velha e na UNIEURO, em Brasília; a criação do Conselho Brasileiro sobre Refugiados, iniciativa proposta pela CASP e aceita pelo ACNUR, em fase de implementação, que visa congregar as entidades da sociedade civil que trabalham com refugiados, a fim de se aumentar a divulgação da proteção dos refugiados.

Existem, ainda, projetos que visam garantir o acesso dos refugiados às universidades públicas brasileiras através de acordos entre o ACNUR e o Ministério da Educação, já implementados na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR), Universidade Federal de Roraima (UFRR) e Universidade Federal Fluminense (UFF). Para ingressar nos cursos de graduação, os refugiados deverão passar por alguns critérios, como, por exemplo, comprovar a condição de refugiado reconhecido pelo CONARE e escolaridade equivalente no Brasil ao ensino médio completo. Caso o candidato tenha cursado o ensino médio fora do Brasil deverá apresentar parecer de equivalência emitido pela Secretaria de Estado da Educação⁵⁵.

No direito dos refugiados à saúde, vale destacar a criação do primeiro Centro de Referência para a Saúde dos Refugiados, instalado no Hospital dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de capacitar profissionais do Sistema Único de Saúde (SUS) para atender os refugiados. Sua relevância está centrada no fato de que os refugiados chegam ao país com dificuldade de comunicação, traumas psicológicos em razão das guerras e da violência que sofreram, constituindo casos que requerem maior sensibilidade na acolhida, atenção às condições emocionais e psíquicas, e particular consideração por parte dos profissionais da saúde.

Não obstante todas as medidas adotadas no Brasil, a proteção dos refugiados ainda não é tão efetiva quanto poderia e deveria ser, o que acontece também no plano internacional. Isso se deve, em nível mundial, sobretudo à implementação de políticas migratórias defensivas que

⁵⁵ Dados obtidos no site da Universidade Federal de Roraima. Disponível em: <<http://www.ufrb.br/noticias/coordenadoria-de-imprensa/universidade-federal-vai-abrir-vagas-para-refugiados-politicos>>. Acesso em 02 nov. 2008.

restringem o acesso por parte dos refugiados a territórios, principalmente nos países mais desenvolvidos; e à ausência de infra-estruturas e instituições capazes de lidar com questões de asilo, e a impossibilidade de obter informação ou apoio para submeter o pedido de asilo. Por depender da vontade do Estado, a concessão do asilo fica restrita aos casos em que os governos entendam ser necessários e possíveis, esbarrando muitas vezes em obstáculos concernentes à soberania estatal.

A implementação de políticas migratórias restritivas se deve à já mencionada confusão que muitas vezes é feita entre o refugiado e o migrante, e que acaba gerando uma visão equivocada por parte dos nacionais do país de refúgio sobre o refugiado. A solução para isso, tanto interna quanto externamente, seria a educação e conscientização da população acerca das condições dos refugiados e da necessidade de assistência, o que possibilitaria uma maior integração dos refugiados à sociedade do país de refúgio, bem como uma consciência social de que os refugiados são pessoas que merecem ter seus direitos respeitados. Com essa finalidade, o ACNUR e o governo brasileiro têm tomado medidas e criado programas que possibilitem a difusão da temática dos refugiados, as quais, entretanto, ainda não se mostram suficientes.

Sobre a dificuldade encontrada pelos refugiados, manifesta-se Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto, presidente do CONARE:

O tema do refúgio, no Brasil, vem sendo desenvolvido dentro da vertente de direitos humanos que o caracteriza. Infelizmente, muitos países, hoje, vêm adotando políticas restritivas quanto ao refúgio, por temerem acesso de grande número de estrangeiros ao seu território. O Brasil, igualmente, não tem condições de acolher e integrar um grande número de refugiados. O faz de maneira limitada e ordenada. Não se furta, todavia, da tarefa de ajudar para a solução do problema e outorga àqueles que buscam nosso território em situações de desespero que caracterizam todas as tragédias humanas. E, certamente, o país ganha com isso. Ganha respeito da comunidade internacional, recebe dos refugiados toda a experiência de vida que possuem, e promove concreta defesa do instituto do refúgio, afastando, cada vez mais, a possibilidade de que nossos nacionais no futuro, assim como ocorreu no passado, tenham que dele se valer para proteger suas vidas, integridade física e liberdade.

A comunidade internacional precisa, cada vez mais, defender o refúgio como meio para proteção às vítimas de perseguição. A solidariedade é um bem que deve ser também globalizado⁵⁶.

Conforme sabiamente salienta o presidente do CONARE no texto acima, a principal solução para o problema dos refugiados consiste na conscientização global e interna acerca

⁵⁶ BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. *Op. cit.* p. 207.

dos refugiados. A proteção dos refugiados é medida extremamente necessária, visto que o que se está protegendo são os direitos humanos de milhões de pessoas que foram privadas do segundo bem mais valioso para o homem, que só perde sua posição para o direito à vida, que é o direito a pertencer a uma comunidade e ter, conseqüentemente, protegidos todos os seus demais direitos enquanto ser humano. Em “Origens do totalitarismo”, Hanna Arendt já ressaltava a problemática dos refugiados:

Assim, a calamidade que vem se abatendo sobre um número cada vez maior de pessoas não é a perda de direitos específicos, mas a perda de uma comunidade disposta e capaz de garantir quaisquer direitos. O homem pode perder todos os chamados Direitos do Homem sem perder a sua qualidade essencial de homem, sua dignidade humana. Só a perda da própria comunidade é que o expulsa da humanidade⁵⁷.

Assim, o problema dos refugiados depende de uma solução certamente difícil de ser alcançada, apesar dos crescentes esforços que têm sido tomados nesse sentido. Entretanto, o desafio maior não é a proteção dos refugiados, mas sim a efetivação do sistema de proteção aos direitos humanos, como forma de evitar as causas geradoras de refugiados⁵⁸. Os refugiados só existem em decorrência das violações aos direitos humanos causadas por diversos fatores, como guerras, regimes totalitários, conflitos étnicos ou religiosos, dentre outros. Não obstante existam causas naturais que motivem o deslocamento de grande quantidade de pessoas, a exemplo dos refugiados ambientais, elas não são a principal causa de refugiados. Somente a efetivação do sistema de proteção dos direitos humanos, acompanhada de uma conscientização e cooperação globais acerca da necessidade de proteção dos refugiados, permitiria a eliminação das causas que geram o deslocamento de refugiados e a diminuição dos problemas dessas pessoas.

No Brasil, os refugiados encontram problemas estruturais que dificultam a aquisição de refúgio, como a concentração das entidades protetoras dos refugiados no eixo São Paulo – Rio de Janeiro e a falta de divulgação da Lei 9.474/97 e das medidas protetivas existentes no país. Os únicos Estados membros da federação brasileira que atualmente possuem um programa mais definido para refugiados e os recebem em maior número, com a supervisão do CONARE e a ajuda do ACNUR, são Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul e Rio Grande do Norte. Em termos quantitativos, ainda é pouco para um país que pretende maior inserção e visibilidade internacional, inclusive quanto aos problemas humanitários mundiais.

⁵⁷ ARENDT, Hanna. *Op. cit.* p. 331.

⁵⁸ JUBILUT, Liliana Lyra. *Op. cit.* p. 206.

Além disso, há o problema qualitativo: mesmo com uma avançada legislação sobre refugiados, o Brasil ainda não tem estrutura suficiente e nem programas claramente definidos para receber e integrar refugiados. Os programas já existentes são, em sua maioria, baseados na caridade e nas ações humanitárias isoladas de Organizações Não Governamentais, que, muitas vezes, podem promover a dependência econômica, devido ao seu aspecto assistencialista predominante.

Apesar dos esforços envidados para assegurar a efetivação da proteção aos refugiados e solicitantes de refúgio que chegam ao país, outras medidas poderiam ser adotadas pelo ACNUR, pelo governo brasileiro e pela sociedade civil a fim de atingir esses objetivos, notadamente medidas voltadas à divulgação acerca da questão dos refugiados e à expansão dos acordos e parcerias entre essas entidades a fim de se atender um número maior de pessoas em diferentes regiões do país. Dentre as possíveis medidas a serem tomadas, destacam-se: fortalecimento dos mecanismos de execução dos dispositivos legais; parcerias com o poder público local para o estabelecimento de políticas e práticas de acolhida e integração dos refugiados; capacitação de pessoal, tanto de agentes públicos, quanto da sociedade civil; envolver novas instituições acadêmicas e do setor privado e obter recursos financeiros para capacitação das entidades que trabalham com refugiados para apoiá-las na acolhida e assistência aos refugiados; avanço das iniciativas conjuntas na demanda por políticas públicas e envolvimento das diversas instâncias de governo na causa dos refugiados; e fortalecimento da articulação com os meios de comunicação social.

Embora o Brasil apresente uma legislação interna inovadora na proteção dos refugiados, permanecem tímidos o recebimento, acolhimento e reassentamento de refugiados. Sendo um país de dimensões continentais e com grandes desigualdades sociais, poderia avançar muito mais no campo da proteção dos direitos humanos, acolhendo os refugiados e os reassentando em um número muito maior. Segundo o CONARE, o país tem hoje 3.889 (três mil, oitocentos e oitenta e nove) refugiados, de 71 (setenta e uma) nacionalidades diferentes, dos quais 3.510 (três mil, quinhentos e dez) reconhecidos por vias tradicionais de elegibilidade e 379 (trezentos e setenta e nove) reconhecidos pelo Programa de Reassentamento⁵⁹. Para um país com uma população estimada em mais de 190 (cento e

⁵⁹ Dados obtidos no site do Ministério da Justiça. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ7605B707ITEMIDE5FFE0F98F5B4D22AFE703E02BE2D8EAPTBRNN.htm>>. Acesso em: 23 out. 2008.

noventa) milhões de habitantes⁶⁰, com fartos recursos naturais, além de enorme potencial para o desenvolvimento, é realmente extremamente tímido o número de refugiados existentes.

Ao buscar o refúgio em um país, busca-se proteção, segurança, condições de concretizar os direitos fundamentais e possibilidade de recomeçar, de construir novos projetos de vida. A busca por refúgio é, sobretudo, a tentativa de salvar a própria vida e voltar a fazer parte de uma comunidade, em condições de dignidade e de respeito como ser humano. Diante disso, o Brasil precisa avançar ainda mais em suas políticas de receber e reassentar refugiados, visto que o país está em processo de construção de políticas públicas voltadas à proteção dos refugiados. Tanto o ordenamento jurídico nacional, como a realização de ações concretas sobre o tema, tem muito ainda a ser aperfeiçoado, seguindo sempre a orientação última de que a proteção dos refugiados é a proteção da vida de pessoas que foram vítimas de violações aos seus direitos humanos e que buscam apenas a possibilidade de se integrarem a uma nova comunidade e ali poderem restabelecer suas vidas com dignidade.

⁶⁰ Dados obtidos no site do IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/disseminacao/online/popclock/popclock.php>>. Acesso em: 02 nov. 2008.

6. CONCLUSÃO

O aumento do contingente de refugiados tem chamado cada vez mais a atenção da sociedade internacional e das entidades que trabalham pela defesa dos direitos humanos. Ainda hoje há causas permanentes que geram refugiados e a tendência é que elas continuem se agravando, como as causas ambientais que tendem a gerar cada vez mais refugiados com o agravamento do aquecimento global, por exemplo. Apesar disso, muitos países, notadamente os desenvolvidos, continuam relutantes em abrigar refugiados em seu território, assim como receiam a entrada de estrangeiros em suas fronteiras. A própria sociedade do país que concede o refúgio muitas vezes não vê o refugiado com bons olhos, temendo que possa ocupar empregos que poderiam ser dados a nacionais, o que agrava o problema da integração local dos refugiados fazendo surgir a necessidade de novos meios de proteção, como o reassentamento.

No Brasil, além das dificuldades encontradas no plano internacional, as grandes dificuldades à efetivação do sistema de proteção aos refugiados podem ser associadas à pouca divulgação da legislação e projetos existentes e à concentração das operações de proteção em poucas cidades, dificultando a obtenção do refúgio de muitas pessoas que entram no país em regiões mais distantes, como os muitos colombianos que tem entrado sistematicamente pela fronteira norte do país. O governo brasileiro, a sociedade civil e o ACNUR adotam medidas no sentido de melhorar a proteção dos refugiados, as quais fazem com que o Brasil assumira uma posição de destaque no Direito Internacional dos Refugiados como um dos países em que a proteção dos refugiados é mais efetiva. Não obstante o avanço da proteção interna dos refugiados e a qualidade da Lei 9.474/97, o Brasil ainda precisa e pode avançar muito nessa proteção.

A melhoria na proteção de direitos humanos no país de origem é a melhor maneira de prevenir as condições que, de outro modo, poderiam forçar às pessoas a tornarem-se refugiados. Cada um dos problemas dos refugiados pode ser visto sob uma perspectiva diferente de direitos humanos; entretanto, encontrar uma resposta que possa resolvê-los

satisfatoriamente, devolvendo a essas pessoas uma perspectiva cidadã, somente através da visão integral e indivisível dos direitos humanos. A legislação interna brasileira e a parceria entre governo, sociedade civil e ACNUR podem ser consideradas um rumo a ser seguido pelos demais países da região e pelos demais países integrantes da sociedade internacional. Entretanto, ainda há muito a ser feito.

O sistema de proteção aos refugiados precisa evoluir, e isso só pode ser feito a partir da conscientização social de que os refugiados não são uma ameaça, mas sim vítimas de situações degradantes e violadoras de direitos humanos que os levaram a ter de deixar seu país de origem, seus lares e, muitas vezes, seus familiares e amigos. O que o refugiado vislumbra ao solicitar o refúgio no país para o qual foge é nada mais do que a possibilidade de restabelecer sua dignidade humana através da reinserção em uma nova comunidade. Visa ter um emprego que lhe permita sustentar sua família, dar educação e saúde aos seus filhos e se integrar à comunidade como os nacionais daquele país.

A possibilidade de ter esses direitos restabelecidos no país de refúgio não é um dever do Estado, mas sim um direito do refugiado enquanto ser humano; direito esse assegurado por diversos instrumentos do Direito Internacional dos Direitos Humanos, como a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 e a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados da ONU de 1951, bem como pela Constituição da República Federativa do Brasil quando preceitua os direitos fundamentais. A Constituição brasileira ao prever os direitos e garantias fundamentais dos indivíduos, em seu artigo 5º, equipara os estrangeiros residentes no país aos nacionais; logo, os refugiados devem ter esses direitos assegurados a partir do momento em que têm a condição de refugiado reconhecida pelo governo brasileiro. Existe, ainda, previsão constitucional do direito de asilo e da prevalência dos direitos humanos como princípios norteadores das relações internacionais do Estado brasileiro.

Desse modo, a proteção interna dos refugiados, embora em um estágio avançado quando comparada com o sistema internacional, necessita de reformas e de expansão a fim de que possa proporcionar a um número maior de pessoas que chegam ao país o reconhecimento da condição de refugiado; e que essas pessoas possam, a partir desse reconhecimento, voltar a integrar uma comunidade e ter seus direitos fundamentais respeitados, restabelecendo-se sua dignidade humana. Para atingir esse objetivo, cabe a todos os integrantes da sociedade civil, bem como ao governo, a conscientização de que os refugiados precisam dessa ajuda enquanto seres humanos; incumbe a todos um dever inerente ao ser humano, qual seja o dever de solidariedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCIOLY, Hildebrando. *Manual de direito internacional público*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

ALMEIDA, Guilherme Assis de. As Vítimas da Violência e da Perseguição. In: *Boletim IBCCrim*. Ano 7. N. 80. jul./1999. p. 13.

_____. A lei n. 9474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações. *Revista da Faculdade de Direito*. São Paulo: jan./dez. 2000. n. 95.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. “Regional Policy Approaches and Harmonization: a Latin America Perspective”. In: *International Journal of Refugee Law*, vol. 10, nº 3, Oxford University Press, 1998.

ARAÚJO, Luís Ivani de Amorim. *Direito internacional penal: delicta iuris gentium*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

ARAÚJO, Nadia de (Coord.); ALMEIDA, Guilherme de Assis (Coord.). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ARENDT, Hanna. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ARRUDA, José Jobson de. PILETTI, Nelson. *Toda a História: História Geral e História do Brasil*. 11 ed. São Paulo: Ática, 2002.

AWI, Fellipe. Um país para chamar de seu: os sonhos e as decepções dos estrangeiros que fugiram de guerras e vieram morar no Rio, a cidade brasileira que mais recebe refugiados. *O Globo*, Rio de Janeiro, 10 ag. 2008. Revista. Ano 4. N. 211. p. 31.

BATISTA, Vanessa Oliveira. *União Européia: livre circulação de pessoas e direito de asilo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

BOUCAULT, Carlos Eduardo de Abreu (Org.); MALATIAN, Teresa (Org.). *Políticas Migratórias: Fronteiras dos Direitos Humanos no Século XXI*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

CARVALHO, Júlio Marino de. *Asilo Político e Direitos Humanos*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

CASELLA, Paulo Borba. Refugiados. *In: Revista de Informação Legislativa*. Ano 21. N. 84. Brasília, out./dez. 1984. p. 251.

CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

DOMINGUEZ, Juliana Arantes. BAENINGER, Rosana. *Programa de Reassentamento de Refugiados no Brasil*. Disponível em: <www.migrante.org.br/programadereassentamento.pdf>. Acesso em: 01 out. 2008.

HEREDIA, C. R. *Los refugiados en Centroamérica: soluciones políticas y jurídicas*. Cedal, 1986.

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

LAVANCHY, Phillipe. *ACNUR e América Latina: estratégias regionais e soluções aos problemas no continente*. Disponível em: <www.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID=%7BF6509676-218E-41C8-B66A-B4A86FEBAC1F%7D&ServiceInstUID=%7B478D074B-29E8-4085-95A0-A7C7A8A65D8A%7D>. Acesso em: 12 out. 2008.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *Memória anotada, comentada e jurisprudencial do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE*. Disponível em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5405.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2008.

LITRENTO, Oliveiros. *Manual de direito internacional público*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

_____. *Curso de direito internacional público*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

MATTOS, Adherbal Meira. *Direito internacional público*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direito constitucional internacional: uma introdução*. Rio de Janeiro: Renovar, 1994.

_____. *Direito internacional americano: estudo sobre a contribuição de um direito regional para a integração econômica*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

_____. *Curso de Direito Internacional Público*. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. v. 2.

MELLO, Cleyson de Moraes; FRAGA, Thelma Araújo Esteves. *Direitos humanos: coletânea de legislação*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2003.

MORAES, Alexandre de. *Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000. (Coleção temas jurídicos; 3)

MOREIRA, Julia Bertino. A problemática dos refugiados na América Latina e no Brasil. *Cadernos PROLAM/USP*. Ano 4. Vol. 2. São Paulo. Disponível em: <http://www.usp.br/prolam/downloads/2005_2_3.pdf>. Acesso em: 23 out. 2008.

_____. *A problemática dos refugiados no mundo: evolução do pós-guerra aos dias atuais*. Campinas, 2006. Disponível em: <www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_909.pdf>. Acesso em 14 set. 2008.

MORICE, Alan. O enterro do direito de asilo. *Le monde diplomatique Brasil*. Março de 2004. Disponível em: <<http://diplo.uol.com.br/2004-03,a886>>. Acesso em: 06 ab. 2008.

OBSTÁCULOS ao acesso ao direito de asilo no mundo. Disponível em: <www.fidh.org/IMG/pdf/Asilo_port.pdf>. Acesso em: 28 set. 2008.

OXFORD UNIVERSITY PRESS. *International Journal of Refugee Law*. Oxford. Number 1. Volume 15, 2003.

PIOVESAN, Flavia C. *Temas de direito humanos*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

PORTO, Manuel Carlos Lopes. JÚNIOR, Renato Galvão Flôres. *Teoria e políticas de integração na União Européia e no Mercosul*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

REZEK, José Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

RODRIGUES, Noronha. *A História do Direito de Asilo no Direito Internacional*. 2006. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=979561>. Acesso em: 05 ab. 2008.

SILVA, César Augusto S. da. *Os regimes internacionais para refugiados e a situação brasileira*. Disponível em: <www.ciari.org/investigacao/regimes_internacionais_refugiados_sit_brasil.pdf>. Acesso em: 30 out. 2008.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Roberto Luiz. *Direito Internacional Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de direito internacional público*. São Paulo: Atlas, 2002.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Princípios do Direito Internacional Contemporâneo*. Brasília: Ed. UNB, 1981.

_____. *Repertório da Prática Brasileira do Direito Internacional Público*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1984.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. PEYTRIGNET, Gerard. SANTIAGO, Jaime Ruiz de. *As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana*. San José: Instituto Interamericano de Direitos Humanos, Comitê Internacional da Cruz Vermelha e Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 1996.

UNHCR Statistical Yearbook 2005 – Brazil. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/464183690.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2008.

UNHCR. *2007 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/4852366f2.pdf>>. Acesso em: 13 ag. 2008.

UNHCR Country Operations Plan 2008-2009 Brazil. Disponível em : <<http://www.unhcr.org/home/PROTECTION/470609532.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2008.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Refugiés*. Genève. Numéro 147. Volume 3, 2007.

