

**INGRID BITTENCOURT BARROS BRASIL**

**A IMPORTÂNCIA DA INTEGRAÇÃO  
SOCIAL COMO FORMA EFICAZ DE  
PROTEÇÃO DO REFUGIADO: O CASO  
BRASILEIRO.**

**INGRID BITTENCOURT BARROS BRASIL**

**A IMPORTÂNCIA DA INTEGRAÇÃO  
SOCIAL COMO FORMA EFICAZ DE  
PROTEÇÃO DO REFUGIADO: O CASO  
BRASILEIRO.**

Monografia apresentada como requisito para  
conclusão do curso de Bacharelado em Direito  
pela Faculdade Ciências Jurídicas e Sociais do  
Centro Universitário de Brasília –UniCEUB.  
Orientador: Renato Zerbini Leão

Brasília

2016

**INGRID BITTENCOURT BARROS BRASIL**

**A IMPORTÂNCIA DA INTEGRAÇÃO  
SOCIAL COMO FORMA EFICAZ DE  
PROTEÇÃO DO REFUGIADO: O CASO  
BRASILEIRO.**

Monografia apresentada como requisito para  
conclusão do curso de Bacharelado em Direito  
pela Faculdade Ciências Jurídicas e Sociais do  
Centro Universitário de Brasília –UniCEUB.  
Orientador: Renato Zerbini Leão

Brasília, 25 de abril de 2016.

Banca Orientadora

---

Renato Zerbini Leão

---

Prof. Examinador

---

Prof. Examinador

## SUMÁRIO

<b>Resumo.....</b>	<b>4</b>
<b>Introdução .....</b>	<b>5</b>
<b>1. O Surgimento dos Institutos de Proteção ao estrangeiro: Asilo e Refúgio. ....</b>	<b>8</b>
1.1 O Asilo.....	9
1.2 O Refúgio .....	12
<b>2. A institucionalização do Refúgio enquanto instituto de proteção da pessoa humana. 17</b>	
2.1. As Características para o reconhecimento da Condição de Refugiado. ....	19
2.1. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.....	27
<b>3. Histórico da proteção dos Refugiados no Brasil. ....</b>	<b>30</b>
3.1 A Positivação do Refúgio na Lei 9.474/97. ....	33
3.1.1 Os Direitos Dos Refugiados E Solicitantes De Refúgio.....	34
3.2 A Integração como Parte Essencial da proteção. ....	35
<b>Conclusão.....</b>	<b>42</b>
<b>Referência: .....</b>	<b>45</b>

## **Resumo.**

Este trabalho tem por objetivo proporcionar uma melhor compreensão a respeito dos institutos de proteção ao estrangeiro, em suma, asilo e refugio, mas principalmente o refugio, apresentando a trajetória no âmbito internacional e no Brasil mencionando os pontos importantes em sua história. Trata dos aspectos intrínsecos do instituto do refúgio, de sua posituação a nível internacional elencando os dispositivos regulamentadores do Refúgio. E abrange também a posituação dele no ordenamento jurídico brasileiro a partir da Lei de Refúgio no Brasil nº 9.474 de 1997. Aborda os aspectos da proteção dos refugiados no Brasil, e adentra a questão da integração dos mesmos na sociedade brasileira demonstrando a importância dessa integração para a proteção de forma eficaz e plena. Nesse sentido, considerando o papel do Governo de incentivar meios para o desenvolvimento de políticas públicas que promovam tal integração, ou meios que possibilitem a inserção dos refugiados nas políticas públicas já existentes que promovam o acesso a serviços básicos como, educação, saúde, emprego e moradia.

Palavras-chave: Refúgio. Proteção do refugiado. Integração social do refugiado.

## **Introdução**

A atitude de proteger estrangeiros que são perseguidos e têm exercícios dos direitos humanos limitado por seu próprio País e/ou em seu próprio país data desde a antiguidade, e uma vez configurada tal atitude como costume internacional, mister se fez a positivação dessa prática para garantir a proteção ao estrangeiro à nível internacional e de forma eficaz. Tal prática foi positivada nos institutos Asilo e Refúgio.

Apesar de ser uma prática antiga, nem sempre ela se deu da maneira em que conhecemos hoje, portanto objetivando proporcionar melhor compreensão do tema o trabalho aborda em seu primeiro capítulo o surgimento dos institutos de proteção ao estrangeiro, abordando o desenvolvimento ao longo da história, de sua formação até sua positivação na forma em que é conhecida atualmente, no âmbito internacional.

A positivação dessa proteção veio por meio do direito ao asilo *latu sensu*, no ano de 1948 em Paris, com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, que no art. 14, inciso I, que garante a todo homem que sofre perseguição o direito de procurar e gozar de asilo em outros países. No entanto cabe destacar também a forma de proteção positivada no instituto do Refúgio.

Nesse sentido, destaca a existência das duas correntes que divergem o entendimento do tema, uma pela unificação dos institutos de asilo e refúgio, e a outra pela existência de ambos os institutos de forma independente. Nesse sentido, este trabalho expõe os dois posicionamentos de forma explicativa e segue adotando o posicionamento da existência independente de ambos os institutos. Sendo assim explica as diferenças e semelhanças entre um e outro, e proporciona uma especificação do instituto do asilo, explicando seu desenvolvimento, formação, objetivo e método, de uma forma mais ampla, visto que não é o tópico principal abordado, bem como expõe um aprofundamento no instituto do Refúgio, visto que este é o tópico principal. Tais abordagens são essenciais a título de melhor compreensão da formação do direito a proteção dos refugiados.

Destaca a trajetória histórica do refugio, explica a divergência também a respeito de sua classificação quanto a estatuto ou instituto, adotando pelo entendimento da classificação como instituto, posto que estatuto é uma forma de norma para um instituto,

exatamente o caso do Refúgio. E elenca e explica os elementos essenciais que definem o caráter de proteção do refúgio, que conforme Jubilut (2007, p. 45), “são elementos essenciais da definição de refúgio a perseguição, o bem fundado temor, ou justo temor, e a extraterritorialidade”. Portanto o primeiro capítulo trata de uma introdução aos institutos de proteção ao estrangeiros.

O foco do presente trabalho é a abordagem da importância da integração dos refugiados e dos que se encontram em situação análoga (solicitantes de refúgio, reassentados e apátridas e deslocados internos) no local de acolhida como forma essencial de proteção da pessoa humana. Para tanto é importante entender como as disposições internacionais elencam tal questão e como ela vem sendo introduzida e abordada no ordenamento brasileiro.

No segundo capítulo o trabalho aborda a institucionalização do Refúgio enquanto instituto de proteção da pessoa humana. Trata das disposições internacionais que tratam da questão do refúgio, como a Convenção relativa ao estatuto dos refugiados de 1951 a qual é considerada o primeiro passo da caminhada do direito internacional dos refugiados, posto que é o primeiro tratado internacional que trata da condição do refugiado, seus direitos e deveres, é vista como a Carata Magna dos Refugiados. “Os tratados anteriores eram aplicáveis a grupos específicos, como os refugiados russos, armênios e alemães” (RAMOS, 2010, p. 25). Bem como trata do Alto Comissariado das Nações Unidas – ACNUR, que é a Agência da ONU para os Refugiados.

Levanta também considerações a respeito do Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, que trouxe mais abrangência à proteção dos estrangeiros para o instituto do Refúgio, posto que excluiu as limitações levantadas pela Convenção de 51, e assim concedeu caráter atemporal e universal para a proteção por meio do refúgio para os estrangeiros que sofrem perseguição.

Descreve também as características para o reconhecimento da condição de refugiado, que conforme o entendimento de Jubilut (2008, p. 13 e 14), “1) ter bem fundado temor de perseguição; 2) em função de sua raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a grupo social; 3) deve carecer de proteção internacional, [...]; e 4) deve merecer a proteção internacional”. Bem como apresenta os princípios fundamentais norteadores dessas características.

O trabalho aborda ainda a questão da grave e generalizada violação de direitos humanos, abordada como um dos elementos caracterizadores da concessão do status de refugiado, após a Declaração de Cartagena que nas palavras de Leão (2011, p. 70):

admite como causal do instituto do refúgio a aplicação do conceito de grave e generalizada violação de direitos humanos. Esse conceito nasceu a partir de realidade específica do continente africano, e foi incorporado na normativa da América Latina a partir da Declaração de Cartagena de 1984.

Por fim, em seu último capítulo, o trabalho aborda a proteção dos refugiados no ordenamento jurídico brasileiro, e entra na questão da integração como forma essencial da proteção do refugiado como pessoa humana, na realidade brasileira, tratando da evolução histórica da proteção do refugiado no Brasil, cabendo destacar a positivação do referido instituto na Lei 9.474/97, que passou a garantir direitos e determinar deveres para os estrangeiros e para o Estado dentro da realidade Brasileira. Declarando o papel do Governo no incentivo a meios de integração na sociedade local, para que seja garantido a esses estrangeiros uma proteção mínima.



## **1. O Surgimento dos Institutos de Proteção ao estrangeiro: Asilo e Refúgio.**

A predisposição de tentar proteger pessoas perseguidas por conta de determinada opinião política, opção religiosa, ou até mesmo por conta de fatores inerentes como a nacionalidade e a raça provém do sentimento de altruísmo, um sentimento presente na humanidade há muitos anos, logo tal prática protetiva pode ser verificada ao longo de toda a história dos povos, formando um costume internacional (JUBILUT, 2007).

Nesse sentido tornou-se evidente e recorrente a proteção de estrangeiros que são perseguidos em seus próprios países, após o desenvolvimento do entendimento do país como um Estado, configurou-se a proteção de estrangeiros que são perseguidos pelos Estados como asilo.

Com o costume internacional, surgiu a necessidade da posituação dessa prática de acolher estrangeiros perseguidos, uma vez que, apesar de já muito exercida em vários Estados, era preciso a criação de um instituto de forma positivado que protegesse a nível internacional de forma eficaz e efetiva essas pessoas perseguidas, conforme Jubilut (2007, p. 36) “No momento desta posituação, que ocorreu modernamente, estabeleceu-se o ‘direito de asilo’ lato sensu, sob o qual estão abrangidos o ‘asilo diplomático e territorial’ e o ‘refúgio’”.

O direito a asilo foi então positivado a primeira vez em 1948 no art. 14, I, da Declaração Universal dos Direitos do Homem, é sua letra, “Todo homem, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e gozar de asilo em outros países”. Porém como se observa, a declaração positiva apenas o direito de solicitar asilo, mas não obriga o Estado a concedê-lo, respeitando então a autonomia dos Estados. E esse artigo é até hoje a base para muitas das diferentes formas de proteção das pessoas perseguidas por Estados, sendo na forma de asilo ou refúgio.

Existe uma divergência entre estudiosos a respeito da classificação do refúgio e do asilo. Há a corrente da qual a maioria dos Estados adota, principalmente os de cultura anglo-saxã, que entende o refúgio e o asilo como uma só medida, não existindo distinção entre ambos, e portanto se fala apenas em asilo. E há a corrente adotada pela maioria dos Estados da América Latina, na qual o posicionamento dominante é o da existência de ambos os institutos, vistos como diferentes porém conexos uma vez que possuem a mesma

essência, um mesmo objetivo que é a proteção de estrangeiros perseguidos porém com características diferentes<sup>1</sup> (RAMOS, 2010).

Para Renato Z. Leão (2011), os termos asilo e refúgio apesar de aparentemente sinônimos, ostentam características singulares. Explica (LEÃO, 2011, p. 76):

O “asilo” também pode ser uma faculdade discricionária do Estado, ou seja, o Estado concede de maneira arbitrária e por essa decisão não deverá satisfação a ninguém. [...] O “refúgio” é um instituto de proteção à vida decorrente de compromissos internacionais (Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967 das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados) e, como no caso brasileiro, constitucional.

Ao passo que:

o refúgio não é um instituto jurídico que nasce do oferecimento de um Estado soberano a um cidadão estrangeiro e, sim, o reconhecimento de um direito que já existia antes da solicitação do estrangeiro que se encontra em território de outro Estado soberano que não o seu de nacionalidade. O refúgio é reconhecido a estrangeiro que invariavelmente já se encontra em território nacional de um outro país que não o seu de nacionalidade, ao passo que o asilo poderá ser oferecido alhures.

Este texto tem como objeto a compreensão e aplicação do Direito Internacional dos Refugiados dentro do ordenamento jurídico brasileiro, o qual adota o entendimento da existência de diferenças entre os dois institutos. Portanto apresento distinção entre os dois.

## 1.1 O Asilo

O asilo existe na sociedade desde a época da civilização grega, o qual era usualmente praticado e “do qual provém sua denominação (*a* - não e *sylao* - arrebatado, extrair; ou seja, a não-expulsão)” (JUBILUT, 2007, p. 37), o nome estava geralmente ligado ao

---

<sup>1</sup> Os Estados da América Latina “mantêm a tradição da concessão do asilo combinada com instituto e o mais moderno do refúgio, diferenciando, portanto, as duas práticas” (JUBILUT, 2007, p. 37);

caráter religioso.

O instituto teve marcos ao longo da história. Com o Império Romano obteve caráter jurídico pela primeira vez, e após a Reforma Protestante obteve identidade de meio utilizado para proteger liberdades individuais dos humanos, sendo não mais limitado ao cunho religioso. A Revolução Francesa foi outro marco na formação do instituto do asilo pois, por conta dos ideais de liberdade defendidos em tal revolução ele sofreu uma alteração em sua estrutura, que antes preocupava-se em proteger o criminoso comum, passou a então proteger aqueles que são criminosos políticos (RAMOS, 2010).

Como consequência desse fato, o termo “asilo político” costuma ser visto como pleonasma, uma vez que o asilo passou a ser uma proteção apenas para o estrangeiro que sofre perseguição política, no entanto defende Ramos (2010, p. 16) que “como o termo ‘asilo político’ consta da própria Constituição de 1988 (artigo 4º, X), consideramos seu uso adequado”. Portanto o uso da expressão continua a ser usado neste artigo.

No que diz respeito a trajetória da positivação, nos instrumentos internacionais do instituto do asilo político, principalmente na Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), ele teve diversas fases no decorrer de seu aperfeiçoamento, nas quais, suas duas primeiras fase ele foi positivado de forma a ser um direito do Estado que usufruía de seu poder discricionário de conceder ou não proteção, e apenas e somente ao indivíduo que fosse criminoso político<sup>2</sup>. Após isso, na terceira fase, o asilo passou a ser então pela primeira vez, não um direito discricionário do Estado, mas sim um direito individual garantido ao sujeito, porém estando este sujeito a análise para ver se possui as condições exigidas para ter direito a proteção. Ou seja, “reconhece-se o direito individual, mas subordinado à vontade estatal” (JUBILUT, 2007, p.41) .

Na quarta versão do instituto, consignado em Genebra, no ano de 1947, o direito ao asilo foi consagrado, porém também foi limitado quanto ao indivíduo, em relação a aqueles que podem usufruir dele. Nessa versão delimitou-se os sujeitos de direito, sendo defeso o direito a aqueles que praticam/ praticaram atos contrários aos princípios das Nações Unidas. A versão final, utilizada hoje, não obriga os Estados a concederem proteção aos perseguidos, entretanto é uma boa base para o direito do asilo de uma forma geral, pois

---

<sup>2</sup> Versão Humphrey (jun 1947): art. 34 “Todo Estado deve ter o direito de conceder asilo a refugiado políticos” (JUBILUT, 2007, p. 40);

positiva a norma a nível internacional<sup>3</sup>.

Atualmente, em suma, o instituto positivado asilo político tem como qualidade conceder ao Estado o poder de decidir em conceder proteção ou não a qualquer indivíduo que esteja sobre sua jurisdição e que seja perseguido por motivos políticos, ou seja é um ato discricionário do Estado. (JUBILUT e APOLINÁRIO).

Conforme afirma Ramos (2010, p. 15), Asilo em sentido amplo, “consiste no conjunto de institutos que asseguram o acolhimento de estrangeiro que, em virtude de perseguição odiosa (sem justa causa), não pode retornar ao local de residência ou nacionalidade.”

Segundo Jubilut (2007, p. 38), o asilo político tem duas subdivisões, que são percebidas pelos Estados Latino Americanos:

- (1) **asilo territorial**- verificado quando o solicitante se encontra fisicamente no âmbito territorial do Estado ao qual solicita proteção;
- e (2) **asilo diplomático** - o asilo concedido em extensões do território do Estado solicitado como, por exemplo, em embaixadas, ou em navios, ou aviões da bandeira do Estado.

Logo, se verifica que as duas formas de subdivisão do instituto do asilo, são referentes proteção à pessoas perseguidas por motivações políticas e diferenciadas com relação a onde o solicitante de proteção se encontra em termos territoriais, se dentro do próprio Estado ou se dentro de uma extensão do território do Estado.

A região que mais aborda a prática do asilo é a América Latina, sendo praticamente a única região que destaca o instituto, provavelmente por conta da necessidade de proteger os criminosos políticos decorrentes das diversas instabilidades políticas ocorridas no território envolvendo golpes de estado e revoluções (BARRETO, 2010 in Refugio no Brasil).

Cabe destacar que existem documentos regionais, que versam sobre direitos

---

<sup>3</sup> “1. Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países. 2. Este direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas.” (site: <http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>. Acessado em 03/03/2026 )

humanos, nos quais contêm dispositivos do instituto do asilo como na Declaração americana dos direitos e deveres do homem (1948), na Convenção sobre Asilo Diplomático de Caracas (1954), na Declaração das Nações Unidas Sobre Asilo Territorial (1967), a Convenção Americana de Direitos Humanos (1969), que inclusive é o único documento que diz respeito, não apenas ao direito de solicitar e gozar asilo, mas também ao dever do Estado de concedê-lo. E entre outros.

Exemplo de texto art. 22.7, da Convenção Americana de Direitos Humanos (1969):

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.

No tocante ao Brasil a norma é positivada na Constituição Federal de 1988, em seu art. 4, X, e na Lei específica nº 6.815/80, que determina que (BARRETO, 2010, p. 13):

o estrangeiro admitido no território nacional na condição de asilado político ficará sujeito, além dos deveres que lhe forem impostos pelo Direito Internacional, a cumprir as disposições da legislação vigente e as que o governo brasileiro lhe fixar.

## **1.2 O Refúgio**

Após a análise do instituto do asilo político, deve-se analisar o instituto do refúgio, que é uma modalidade do asilo, e também um instituto muito mais recente dentro do direito internacional.

A primeira vez em que se discutiu o papel da comunidade internacional na proteção dos refugiados ocorreu em 1919 com a criação da Sociedade das Nações, esta, através do Conselho autorizou a criação de um Alto Comissariado para os Refugiados no ano de 1921, que só foi criado em 1950. (RAMOS, 2010).

Um grande marco foi a Declaração Universal de Direitos Humanos, que

garantiu aos estrangeiros perseguidos o direito de buscar e gozar asilo. Mas o sistema Universal surgiu no Séc. XX, após a Segunda Guerra Mundial, como uma espécie de consequência dos acontecimentos, levando em consideração os maciços deslocamentos de pessoas motivados por ela, o que motivou a comunidade internacional a definir a condição jurídica do Refugiado. (Refúgio no Brasil).

Em 1951 foi aprovada em Genebra a Convenção do Estatuto dos Refugiados, que estabeleceu a definição de, Refúgio/Refugiado, os deveres e direitos dos mesmos e os motivos para concessão desta proteção. (RAMOS, 2010).

No que concerne a classificação do Refúgio, também existe uma divergência de entendimentos sobre o refugio, como sendo um instituto ou um estatuto. O porque alguns defendem ser o refúgio um estatuto provém da sua denominação na língua inglesa, no entanto a melhor das opções de classificação é a de instituto, uma vez que o instituto é denominado como “estruturas normativas complexas mas homogêneas formadas pela subordinação de uma pluralidade de normas ou modelos jurídicos menores a determinadas exigências comuns de ordem ou a certos princípios superiores” (REALE, 1995, apud. JUBILUT, 2007, p. 43), ou seja o estatuto pode ser uma das normas reguladoras do instituto, inclusive é o caso do refúgio, que é um instituto regulado por um estatuto que garante ao indivíduo o status de refugiado desde que este se encontre em uma específica situação de fato.

Cabe ainda dizer que o *status* é a posição concedida ao indivíduo, em virtude de leis ou normas, que esteja enquadrado em determinado contexto particular, posição que estabelece e concede direitos e deveres. Portanto uma vez que depende do contexto particular na qual o individuo está inserido, esse *status* pode ser modificado caso o contexto tenha se modificado. E Refugiado é, de acordo com a convenção de 51, a pessoa que fugiu de seu país de origem ou em que reside, para escapar de uma perseguição sofrida ou por temor de ser perseguida. (LEÃO, 2011).

O Refugio se assemelha ao asilo no que concerne ao seu caráter humanitário, uma vez que, ambos buscam a proteção de indivíduos afim de garantir as condições básicas de vida bem como de dignidade, sendo que após a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, o status de refugiado passou a ser garantido a todo aquele que é perseguido em detrimento de sua raça ou grupo social, por sua crença religiosa ou posicionamento político, onde quer que se encontre, sendo em seu país de origem ou local onde vive, enquanto que o asilo limita-se a

concessão de proteção para pessoas perseguidas por motivos políticos.

Como já explicado o refúgio, diferentemente do asilo, não concede apenas direitos a pessoa que obtém o status de refugiado, mas configura também obrigações ao Estado que concede a proteção de assegurar garantias mínimas a serem protegidas, consignadas em esfera internacional, porém efetivada no Âmbito interno de cada Estado, podendo eles aumentar ou não este roll . No caso, o Brasil decidiu abranger também a grave violação de direitos humanos.

Existem elementos que definem a respeito do cabimento do refúgio, são eles a perseguição, o bem fundado temor ou justo temor, e a extraterritorialidade consignados como essenciais para a caracterização da necessidade de refúgio. Como se percebe ele tem uma abrangência maior porém mais tipificada, o que significa que não possui caráter de discricionariedade do Estado, uma vez que a concessão depende de hipóteses legais definidas (JUBILUT, 2007).

O Primeiro elemento, em grau de importância do refúgio, é o elemento da “perseguição”, uma vez que ela não tem uma definição dada pelas normas internacionais, sua interpretação é feita por cada Estado, o que permite limitações indevidas nos documentos que tratam sobre o refúgio e assim restringem o direito a pessoas que necessitam dessa forma de proteção, como é o caso de alguns países, em sua maioria europeus, que entendem que o único sujeito ativo capaz de exercer a perseguição é o Estado. Essa interpretação vai de encontro com o entendimento humanitário e protetor do instituto do refúgio bem como da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 69.

A melhor interpretação pode ser inferida do art. 33 da Convenção de 51 a respeito da “perseguição”, definindo que é caracterizado como perseguição toda ameaça à vida ou à liberdade em virtude da raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou pertencimento a um grupo social específico.(MANUAL de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado, 2013)

O segundo elemento é o do bem fundado temor de perseguição. Neste, a discussão recai sobre o significado da palavra “temor” , uma vez que é uma palavra um tanto subjetiva, existiu a questão da valoração do quanto de medo uma pessoa necessitava sentir para que fosse configurado o pressuposto para solicitar tal proteção. Como este é um

sentimento um tanto quanto pessoal, não era possível caracterizar uma “regra” para que tornasse possível uma aplicação do instituto de forma homogênea (JUBILUT, 2007). Sendo assim, foi definido que toda forma de temor é presumida e posteriormente se procede a verificação das condições atuais e reais do Estado cujo o solicitante esteja fugindo para que se conclua assim que o temor, sentido pelo solicitante, é fundado.

É por conta desse processo de objetivação do temor que se configurou então a necessidade de entrevistas com os solicitantes de refúgio, para que possam contar sua história ao agente do Estado, que pode verificar a situação real e atual do Estado cujo ela seja proveniente, inclusive por meio de pesquisas e assim comprovar que o temor é fundado (MANUAL de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado, 2013).

O Terceiro elemento do refúgio é o elemento da extraterritorialidade, consiste na necessidade de o solicitante encontra-se fora do Estado onde reside, sendo o de origem ou não, para que possa solicitar. Esse elemento provem do princípio da não-intervenção, positivado na Carta da ONU. Porém se firmou a necessidade de repensar a e diminuir a relevância deste elemento, uma vez que, pode acabar prejudicando pessoas legitimadas, por conta das fronteiras fechadas de alguns estados. Mas na pratica o que ainda se verifica é que este elemento continua sendo essencial para a concessão do status de refugiado (JUBILUT, 2007).

Além das Clausulas de cessão, existem as clausulas de exclusão do enquadramento ao *status* de refugiado, as quais analisam se o solicitante merece ou não proteção por meio do instituto, ou seja, o solicitante além de precisa demonstrar que é verdadeiramente necessitado da proteção, cooperando para comprovar que as situações que o tornaram um refugiado são reais e ainda persistem, deve demonstrar que não está incluso em nenhuma das hipóteses de proibição da concessão. No caso do Brasil essa proibição se da por meio do art. 7º, parágrafo 2º, da Lei 9.474/97 que assim determina, “O benefício previsto neste artigo não poderá ser invocado por refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil”. Sendo assim, os estrangeiros considerados como perigosos para a segurança nacional, não podem ter o status de refugiado reconhecido.

Analisando de maneira clara, os institutos do Asilo político e do refúgio, com as definições apresentadas, breve relatos da evolução na história e a comparação



apontada, bem como as diferenças e semelhanças de ambos e sua aplicabilidade no âmbito internacional, e o entendimento destes no ordenamento jurídico brasileiro, é possível perceber e compreender os institutos a sua maneira e assim, diferenciar cada um, seguindo o entendimento brasileiro. Permitindo, que posteriormente o estudo isolado do instituto do refugio.

O objetivo deste capítulo foi explicar o instituto do asilo político e suas subdivisões, asilo territorial e asilo diplomático, compreendendo as formas de cada um, sendo um concedido quando o indivíduo que, sofrendo uma perseguição, encontra-se dentro do território do país ao qual se vai solicitar a proteção e o outro sendo o asilo diplomático o qual o solicitante não se encontra no território propriamente dito, porém está em uma espécie de extensão do território o qual ira solicitar o asilo, como por exemplo em uma embaixada. É possível compreender a importância do referido instituto na preservação de direitos humanos mínimos para a vida, de indivíduo que se encontra em uma situação de perseguição.

De igual forma abordar sobre o instituto do refúgio. Explicando as características essenciais, seus elementos, que são pressupostos para sua concessão, definindo-o como uma espécie de asilo, porém mais delimitada, para um grupo mais específico e “celeto” a ferramenta utilizada para proteção de indivíduos que são perseguidos por motivos não apenas políticos mas também, por conta de sua raça, religião, grupo social, ou até mesmo por sua nacionalidade, sendo que neste, ao contrario do asilo não se obtém apenas o direito do solicitante mas tem também deveres ao Estado que conceder a proteção.

Percebe-se que os dois institutos são diferentes entre si, mas possuem características semelhantes, inclusive o mesmo objetivo e a mesma base “livrar seres humanos de perseguições por meio de sua acolhida em outro Estado no qual poderão [...] manter, deste modo, sua dignidade” (JUBILUT, 2007, p. 50).

## **2. A institucionalização do Refúgio enquanto instituto de proteção da pessoa humana.**

Como visto no capítulo anterior, o refúgio passou a ter significado após os acontecimentos da Segunda Guerra Mundial, que despertou a necessidade de uma definição e proteção específica e mais abrangente para esses estrangeiros.

O Alto Comissariado Nações Unidas para Refugiados<sup>4</sup> (ACNUR) foi criado na década de 50, como um órgão subsidiário à ONU. O reconhecimento dos pressupostos para admissão do *status* de refugiado e também motivos de cessação dessa condição foram definidos na Convenção sobre Estatuto dos Refugiados de 1951, que também determinou seus direitos e deveres básicos dos reconhecidos. Tais assuntos também foram elencadas no Protocolo sobre Estatuto dos Refugiados de 67, ambos patrocinados pelo ACNUR. (RAMOS, 2010).

Ocorre que a Convenção de 51 possuía as conhecidas “limitação geográfica” ou “reserva geográfica” e “limitação temporal” ou “reserva temporal”, que determinavam como passível de receber proteção por refúgio apenas estrangeiros europeus e a apenas aqueles cuja causa de solicitação fosse anterior a data de 1951, respectivamente. Tais limitações eram justificadas, pois o surgimento do refúgio nesse primeiro momento era voltado exclusivamente para apoio dos que sofreram com a Segunda Guerra mundial (Refúgio no Brasil, a proteção brasileira dos refugiados).

Nesse sentido, consta no artigo 1º da Convenção de 51 a respeito do Estatuto dos Refugiados que, refugiado se aplicará a qualquer pessoa:

2) Que, **em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951** e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, [...].

E ainda no mesmo artigo, a respeito da limitação geográfica que:

B.(1). 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:

---

<sup>4</sup> Explicado em tópico abaixo.

a. “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa” (Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas, p. 86, destaque acrescido).

Em seguida, no ano de 1967, convocado pela assembleia geral das nações unidas, foi efetuado o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados, que veio para por fim as limitações/reservas impostas pela Convenção de 51 e assim dar caráter universal e atemporal para esta Convenção (Refúgio no Brasil, a proteção brasileira dos refugiados).

Nesse sentido consta do artigo 1º do Protocolo do Estatuto dos Refugiados:

2. Para os efeitos do presente Protocolo, o termo “refugiado” deverá, exceto em relação à aplicação do §3º do presente artigo, **significar qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras “em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e...” e as palavras “...como consequência de tais acontecimentos” não figurassem** do §2º da seção A do artigo primeiro.(Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas, p. 104, destaque acrescido)

Bem como:

3. **O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Partes sem qualquer limitação geográfica; [...]**.(Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas, p. 105, destaque acrescido).

Dois anos após o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, ou seja, em 1969, ocorreu a Convenção da Organização da União Africana sobre Refugiados, esta entretanto só entrou em vigor no ano de 1974, mas foi um marco na trajetória do refúgio, uma vez que definiu pela primeira vez o que se conhece por “definição ampla de refugiado”, a qual garante a proteção por meio do refugio a todo aquele que é obrigado a deixar seu país habitual, para procurar proteção em outro Estado, por motivos de graves violações de direitos humanos. E no ano de 1984 tal definição foi recepcionada nas américas pela Declaração de Cartagena (RAMOS, 2010).

Consta do item III da Declaração de Cartagena:

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.** (destaque acrescido)

O que se percebe é que o *status* de refugiado passou a ser definido por meio de características básicas que se faz necessária sua verificação para a concessão do *status*, o que tornou o instituto mais homogêneo no âmbito internacional (RAMOS, 2010). E a inclusão violação generalizada de direitos humanos pela Declaração de Cartagena tornou o instituto mais eficaz no que diz respeito a proteção da pessoa humana. Nas palavras de Leão (2011, p. 70) “Essa lei [Declaração de Cartagena] é a base da harmonização legislativa no âmbito do Mercosul, acerca do refúgio”.

## **2.1. As Características para o reconhecimento da Condição de Refugiado.**

As características básicas ou os chamados critérios para se considerar que uma pessoa precisa ser reconhecida como refugiada são: “1) ter bem fundado temor de perseguição; 2) em função de sua raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a grupo social; 3) deve carecer de proteção internacional, [...]; e 4) deve merecer a proteção internacional” (UNIVERSITAS, 2008, p. 13 e 14).

A definição desses motivos é fruto do pensamento difundido pela Revolução Francesa, ou seja são derivados dos três princípios básicos defendidos pela Revolução, Liberdade, Igualdade e Fraternidade.

A Liberdade, influenciou no sentido de que cabe ao instituto assegurar ao indivíduo uma espécie de prestação negativa do estado, que não pode interferir no modo em que os indivíduos se expressam a respeito de seus ideias, sendo que cada um deve ter liberdade de escolhas e opiniões políticas independentes, e liberdade de orientação religiosa. “A liberdade é essencial tanto para garantir a dignidade própria de cada indivíduo como ser

humano como para libera-lo para agir de modo independente, fundamento de todas as mudanças.” (JUBILUT, 2007, p. 113).

Quanto a Igualdade, um dos pilares dos direitos humanos, nos elementos se verifica que existe a preocupação de se proteger as pessoas de sofrerem perseguições por conta de discriminação, ou que sejam discriminadas. O terceiro e ultimo princípio é o da fraternidade, este mais difícil de ser identificado na aplicação dos elementos do instituto, uma vez que ele se encontra de forma mais implícita, partindo do pressuposto que “a essência e as possibilidades do ser humano são melhores atendidas na pluralidade” (JUBILUT, 2007, p. 114), e se enquadra no instituto do refúgio uma vez que, um de seus princípios é o da solidariedade, e da responsabilização com os outros.

Logo, possível se verificar então que a concessão do *status* de refugiado, busca resguardar esses direitos básicos do indivíduo (frutos dos princípios, liberdade, igualdade e fraternidade), e baseia-se tanto em critérios subjetivos quanto objetivos, tipificados na expressão “bem fundado temor de perseguição”, no qual o objetivo se verifica na primeira parte, “bem fundado” e a subjetiva na segunda parte “temor de perseguição”. No critério objetivo se analisa a realidade fática do país de origem do solicitante e suas alegações como necessitado de proteção, e o critério subjetivo é um elemento pessoal verifica o enquadramento do solicitante em um dos cinco elementos já apresentados. (LEÃO, 2007)

Conforme Jubilut (2007, p. 115):

a combinação desses dois critérios tem em vista, de um lado, proteger o instituto do refúgio, pois, como ele depende intrinsecamente da vontade política dos Estados, o seu uso indiscriminado levaria à perda de credibilidade e, conseqüentemente, de eficácia, e, por outro lado, assegurar proteção àqueles que realmente necessitam.

Cabe ainda destacar que além das cinco características que permitem o reconhecimento para o *status* de refugiado (raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a grupo social), há também a questão das situações agravantes da violação dos direitos humanos, como, casos de guerra, casos de tentativas de ocupação de Estados, governos que não respeitam as garantias individuais fundamentais, ou seja, casos em que as pessoas sintam que sua liberdade, segurança e vida esteja sendo ameaça pela violência generalizada. Essa situação (grave violação de direitos humanos) foi recomendação da Declaração de Cartagena para que os países passassem a reconhecer elas também como condição de refugiado (Refúgio no Brasil, 2010).

Cabe então a análise dos elementos clássicos, iniciando pelo motivo racial. Se faz necessário primeiramente explicar o conceito de raça, termo que vem da biologia, para qualificar um grupo que apresente semelhanças genéticas que são transmitidas pelas gerações, entretanto, pela enorme miscigenação pela qual a humanidade passou, as raças não possuem mais absoluto valor científico, mas apenas valor sociológico e antropológico. Dessa forma a existência delas é inegável e os estudos a respeito existem desde o séc. XVIII porém foi a partir de deturpações desses estudos e pesquisas que surgiu o racismo, pois os estudos começaram a classificar de forma hierárquica essas raças. (JUBILUT, 2007).

Foi com o surgimento do capitalismo e a necessidade de uma justificativa para escravizar povos que surgiu o racismo neste sentido, uma vez que o racismo datado anteriormente a este marco pode ser considerado uma discriminação apenas por conta de diferenças culturais ou religiosas (MATTEUCCI e COMAS, apud JUBILUT, 2007, p. 117). Ademais a partir do século XV, se verifica teorias racistas e discriminatórias que fundamentaram e ainda fundamentam perseguições de povos por conta de sua raça.

Os diversos motivos pelos quais o racismo não deveria permanecer existindo na sociedade, é que além de poder gerar eventos catastróficos, como por exemplo, o fato de que uma vez que visa eliminar os diferentes de um determinado padrão, encaminha assim para um possível totalitarismo, tem também os defeitos, por assim dizer, como o fato de que o racismo não pode ser comprovado cientificamente já que não foi provado que uma raça é superior a outra (COMAS, apud, Jubilut, 2007, p. 117), e também o fato de que é necessário a existência de diversidade para evolução da cultura; e ainda, o racismo é muito subjetivo, podem ser modificado de acordo com o tempo e o espaço, e é muito perigoso, pois propaga motivos e bases, para gerar conflitos internos e internacionais.

A ONU inclusive, se preocupou com o potencial de risco do racismo e “em 1965 a ONU patrocinou a Convenção Internacional sobre Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial” (JUBILUT, 2007). Este e outros documentos provenientes de outras conferencias internacionais, demonstram o grande desaprovamento no âmbito internacional ao racismo.

O Brasil também segue a mesma linha de repúdio ao racismo, e buscando reprimir e sanar a pratica do racismo em nosso Estado, tipificou os crimes provenientes de preconceito de raça, cor, etnia, religião, ou nacionalidade (Leis de n.7.716/89 e 9.459/97).

Mediante o exposto, se percebe a necessidade de considerar o racismo como

um dos motivos para reconhecer o *status* de refugiado, uma vez que ainda hoje, existe no mundo e por conta dele existem muitos conflitos e inúmeras pessoas são perseguidas, cabendo ao Estado então tentar por todos os meios proteger essas vítimas.

O segundo elemento abordado é o da nacionalidade, que é tema de extrema relevância, uma vez que é um elemento caracterizador do indivíduo no âmbito internacional.

As três correntes teóricas mais fortes que determinam o sentido de nacionalidade são, primeira, teoria objetiva, difundida principalmente na Alemanha, que analisa os elementos objetivos, como língua, comunidade cultura, raça, território, por exemplo, a segunda teoria é a conhecida por subjetiva, mais difundida na França, esta analisa aspectos mais subjetivos, como por exemplo, a vontade do indivíduo de estar unido no grupo, “elemento subjetivo do contrato social” (JUBILUT, 2007). E a última e mais moderna teoria, surgiu com Eric Hobsbawm, com a crítica das duas anteriores, por definirem a nacionalidade a partir de aspectos apriorísticos, quando o que se deve fazer é entender, a partir da realidade fática existente, sendo que os elementos apontados pelas outras duas teorias, servem apenas de explicação “do que antecede a criação da nação, mas não explica o vínculo em si” (JUBILUT, 2007, p. 121).

O conceito de nacionalidade, influenciou também os Estados, uma vez que a partir do séc. XIX, se entende a nacionalidade a partir do conceito de indivíduos semelhantes entre si que unidos buscam o “auto-sustento” de seus membros, e portanto a nacionalidade passou a ser uma forma de legitimar Estados e suas configurações. Este conceito originou o princípio da autodeterminação dos povos.

Cabe destacar um dos principais marcos da nacionalidade no âmbito internacional, principalmente após as grandes Guerras mundiais, que influenciaram grandemente o conceito de nacionalidade e suas alterações. E após a Segunda Guerra Mundial, em consequência das discriminações da época ocorreram muitas retiradas de nacionalidades por parte dos Estados, o que por sua vez gerou o problema dos apátridas, que são pessoas destituídas de nacionalidade, e de proteção de qualquer estado. Sendo assim, por conta do grande número de indivíduos nessa situação, se gerou a necessidade da criação de um instituto que pudesse protegê-los, e criou-se então o instituto do refúgio. Logo a nacionalidade não é apenas um dos motivos para concessão da proteção pelo refúgio, mas foi causa base da criação dele.

diversas formas de aquisição da nacionalidade, sendo enquadradas como

nacionalidade originária, é a que decorre ou do fator sanguíneo, ou seja concede a nacionalidade por conta dos pais, ou ainda por conta do solo, no qual se concede a nacionalidade a partir do local do nascimento. E a nacionalidade derivada, que provem de uma naturalização, por critérios do domicílio, no qual o domicílio é meio para garantir a nacionalidade almejada, ou também pelo critério do trabalho, no qual se trabalha para um estado para ganhar sua nacionalidade. No Brasil as formas de nacionalidade, naturalização e perda da nacionalidade, estão todas positivadas na Constituição de 1988, o que não impede de maneira alguma a necessidade de continuar provendo proteção ao indivíduo apátrida, uma vez que a nacionalidade ainda é causa de discriminação e perseguição em países multiétnicos.

Passa então a análise do terceiro elemento o da opinião política. A política é uma problemática presente na história e estudos do homem desde a antiguidade, possuindo muitas vertentes, fontes, pontos de vista, é extremamente difícil compreendê-la como um todo. Porém mesmo com toda essa divergência, os estudos apontam sempre dois pontos em comum, “(1) tratam a política como meio de estruturação da organização estatal e (2) apontam a necessidade de que, para que exista verdadeiramente política, se esteja diante de uma coletividade” (JUBILUT, 2007, p. 126) .

Hanna Arendt também enxerga a existência da coletividade como pressuposto para a política, pois afirma que a política se baseia na pluralidade de homens. E é exatamente este aspecto da coletividade como pressuposto da política que importa ao estudo do instituto de refúgio (JUBILUT, 2007). A opinião política só pode existir em uma coletividade, e ela traz então a diversidade.

Logo, se verifica, a busca de proteger e assegurar as diversidade de ideais sobre organização estatal quando a comunidade internacional qualifica a opinião política como elemento para concessão de status de refugiado. “A opinião política é, assim, motivo de concessão de refugio, em função tanto da possibilidade de ser ela usada como motivo para justificar a perda da vida de um ser humano quanto também em função de ser, ela própria, um direito humano” (JUBILUT, 2007, p. 129).

O quarto ponto é o da Religião. Igualmente complexo e com muitas variações, o enfoque da religião pode ser a partir de perspectivas diversas, sendo inclusive a definição seguida por muitos entendimentos diferentes, mas um ponto comum entre os que estudam é a possibilidade de compreensão a partir de dois grupos grandes, os que veem a religião sob o aspecto negativo e as que veem sob o aspecto positivo, a meu ponto entendo



mais coerente pelo modo de compreensão da religião sob o aspecto positivo, que a entende como um fenômeno bom, logo, deve se levar em consideração a tolerância religiosa, tendo como foco de proteção a liberdade religiosa. E Conforme Jubilut (2007, p. 129),

existem três métodos de estudo da religião (1) o comparado, que parte da análise da origem do fenômeno religioso, quer remete ao descobrimento do homem enquanto tal; (2) o histórico, que prioriza a religião como meio de avaliação da evolução dos povos juntamente com outros fatores, [...]; e (3) o psicológico, que focaliza o aspecto individual da religião como uma necessidade fisiológica do homem de lidar com a morte.

E no entendimento da autora a Religião é compreendida como um fenômeno coletivo baseado na fé. E para sua compreensão, não deve ser estudado sob a análise de apenas um dos métodos apresentados, mas deve ser estudado a partir dos três.

Por sua vez a tolerância pode ser qualificada de duas formas, uma negativa e uma positiva, a negativa diz respeito a falta da relevância da religião na vida comum, logo com esta atitude se tenta interferir na opção religiosa de ninguém, bem como não persegue nenhum indivíduo por conta desta. Já a tolerância positiva diz respeito ao reconhecimento de que ninguém tem o poder ou direito de interferir na opção religiosa de ninguém.

Um Estado pode também ser caracterizado por conta de seu posicionamento a respeito da religião. Existe três tipos diferentes de caracterização, primeira é o do Estado laico, no qual a esfera civil e religiosa são completamente separadas, o segundo é a do Estado religioso o qual a religião domina e determina as relações civis, e existe aquele que esta no meio dos dois, não é extremado como os outros, é o conhecido por estado misto, no qual existe uma separação moderada entre as esferas cível e religiosa.

Ainda hoje existem Estados que por serem Estados Religiosos não respeitam as crenças religiosas de suas minorias, cometendo atos de intolerância, perseguição e até colocando em risco a vida de indivíduos que não seguem a religião majoritária, e por isso, a questão religiosa ainda é motivo de preocupação para os organismos internacionais, em destaque o direito internacional dos Direitos humanos. e “em função dessa preocupação, estabeleceram-se tanto a liberdade de religião como a impossibilidade de discriminação religiosa na Declaração Universal dos Direitos Humanos, [...], além de ter assegurado o reconhecimento do status de refugiado com base na perseguição religiosa” (JUBILUT, 2007,

p. 131). Um por um

Por ultimo, o elemento da filiação a certo grupo social, o quinto motivo clássico, que gera reconhecimento de status de refugiado. Este tem sua determinação mais complexa, e sua inclusão como motivo de concessão de refugio foi efetuada justamente por esse motivo, para que pudesse tentar garantir aqueles não são enquadrados nas outras situações fáticas, porém necessitam da proteção concedida pelo refúgio. Pelas palavras da autora “ criou-se, assim, a filiação a certo grupo social como motivo residual, maleável e conseqüentemente, garantidor da justiça efetiva aos refugiados” (JUBILUT, 2007 132).

Apesar da dificuldade para esclarecer a filiação a certo grupo social, é possível definir o que é um “grupo social” a partir de três critérios, o da coesão do grupo, que baseia-se no fato do grupo se enxergar como tal; o critério contextual, que é analisado a partir do ponto de vista da sociedade em relação ao determinado grupo, se o compreende como tal ou não; e o critério mais importante, que é o do agente de perseguição, o qual se deve analisar a forma como o agente de perseguição se porta em relação ao grupo, sendo que caso a perseguição seja como se pertencentes de um grupo fossem, configura-se assim um grupo social. (JUBILUT 2007).

Por ter esse caráter de difícil definição específica, este elemento não foi tão utilizado como alguns outros, porém teve um aumento com o destaque do grupo social das mulheres e dos homossexuais. Cabe ainda esclarecer que a perseguição por gênero não é causa de reconhecimento de status de refugiado, mas o que se busca é assegurar a mulher uma proteção que a equipare efetivamente aos homens. Explica Jubilut (2007, p. 133):

tem-se utilizado o critério de pertencimento ao grupo social das mulheres para o reconhecimento do status de refugiado, especialmente para aquelas provenientes de estados nos quais a mulher é tratada como um ser humano inferior, e portanto, não tem seus direitos fundamentais assegurados.

O que se conclui é que este elemento encontra-se em construção, e aparentemente, vai permanecer assim por um bom tempo, para que não perca sua característica de flexibilidade, e conseqüentemente, não a retire do instituto do refugio também.

Após apresentar e comentar sobre os cinco elementos básicos que permitem o reconhecimento para o status de refugiado que foram consagrados principalmente na

Convenção de 51 e no Protocolo de 67, cabe ainda mencionar a respeito do elemento da “grave e generalizada violação de direitos humanos”, este é também um elemento, porém mais recente do que os cinco básicos mencionados, e é proveniente da adaptação dos novos documentos (estes porém regionais) que buscaram ampliar o significado de refúgio para obter um aumento dos casos enquadrados como passíveis de se conceder o status de refugiado, conforme a realidade atual dos que buscam tal proteção.

Afirma Jubilut (2007, p. 135) que:

tal critério é dotado de flexibilidade (ainda maior do que a presente na definição de pertencimento a grupo social) e busca possibilitar a correção das limitações dos documentos internacionais sobre refugiados por meio de uma maior aproximação como campo de abrangência do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Este novo elemento permite uma mudança de foco, deixando de analisar apenas a perseguição do indivíduo para analisar a situação de fato do país de origem do solicitante, e por consequência disso, permite uma maior abrangência para concessão de proteção, uma vez que, com este elemento qualquer direito humano que esteja sendo violado pode ser pressuposto para concessão de status de refugiado (LEÃO, 2007).

Entretanto, a aplicação do novo elemento, grave violação de direitos humanos, ainda é restrita no sentido geográfico, pois os documentos que o determinam são documentos regionais, produzidos pelos próprios Estados, como é o caso do Brasil, que adotou este elemento no ordenamento jurídico. Logo, como é produzido pelos próprios Estados, não se tem um critério objetivo para determinar o que se enquadra como grave violação generalizada de direitos humanos, tornando-o assim, novamente, a questão da decisão de a quem conceder proteção ou não sob o critério discricionário do Estado.

Nesse sentido, afirma Jubilut (2007, p. 137) que:

o único problema da expansão do conceito de refugiado por alguns Estados vem a ser apenas a falta de uniformidade da definição, fazendo com que levas de refugiados reconhecidos como tal dentro da OUA ou em função da declaração de Cartagena (1984) não sejam considerados abrangidos pela proteção aos refugiados nos demais estados.

Ainda a respeito da falta de uniformidade da definição desse critério, Renato Z. Leão (LEÃO, 2007) afirma que este novo conceito reúne apenas duas condições para sua efetivação dentro do âmbito brasileiro:

- i) a total incapacidade de ação, ou mesmo a inexistência de entes caracterizadores de um Estado Democrático de Direito, como podem ser as instituições representativas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de um Estado qualquer. Ou seja, a dificuldade mesmo em se identificar a existência de um Estado, tal qual conceituado pelo direito internacional público, em um território específico; ii) o reconhecimento, por parte da comunidade internacional, de que o Estado ou território em questão, em todo ou em parte, apresenta uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos.

Consequência negativa disso é que assim não se consegue criar critérios homogêneos para propiciar um sistema universal de concessão e proteção dos refugiados, entretanto ainda deve ser analisado como um avanço e um avanço indispensável, uma vez que o aprofundamento deve sempre prevalecer em detrimento da uniformidade. uma vez que o objetivo do instituto é sempre proteger o maior numero de legitimados possível.

## **2.1. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.**

O Alto Comissariado das Nações Unidas – ACNUR, é a Agencia da ONU para os Refugiados, foi criado no ano de 1950, iniciou suas ações no ano seguinte, atuando no reassentamento dos europeus vítimas da Segunda Guerra Mundial, utilizando como base a Convenção de 51, mas atualmente atua coordenando atividades de assistência voltadas para os refugiados, pessoas consideradas deslocadas internas<sup>5</sup>, apátridas, e pessoas em situações análogas. Sua sede é em Genebra e atualmente atua em cerca de 130 países diferentes<sup>6</sup>. O

---

<sup>5</sup> Os deslocados internos muitas vezes fogem pelos mesmos motivos que de um refugiado, no entanto aqueles não atravessam uma fronteira, ou seja eles permanecem no seu próprio país de forma legal e sob a proteção do governo (Site do ACNUR:Documentos/portugues/Publicacoes/2016/Protegendo\_Refugiados\_no\_Brasil\_e\_no\_Mundo\_2016).

<sup>6</sup> “Atualmente, a agência conta com aproximadamente 9.700 funcionários e está presente em cerca de 130 países com mais de 450 escritórios. Por meio de parcerias com centenas de organizações não governamentais, o ACNUR presta assistência e proteção a quase 55 milhões de pessoas.” (ACNUR: PROTEGENDO

responsável por ele é o Alto Comissário que trabalha diretamente vinculado ao Secretário Geral da ONU (JUBILUT, 2007).

Existe ainda o Comitê Executivo do ACNUR, que é um órgão independente do ACNUR, e é constituído por Estados que se interessam pelo tema do refúgio. Seu objetivo é fornecer “diretivas para sua atuação [ACNUR], tanto em termos de planejamento quanto de administração e de efetiva atuação” (JUBILUT, 2007, p. 153).

O ACNUR foi criado com o objetivo de proteger e dar assistência, à nível universal, às vítimas de perseguição e violação generalizada de direitos humanos, de forma imparcial e sem distinguir raça, sexo, religião ou opinião política, e de buscar soluções que sejam permanentes para os problemas enfrentados pelos refugiados. Trata-se de ações com caráter apolítico, e caráter humanitário, que visam valorizar o ser humano acima de tudo.

No que diz respeito as soluções permanentes, o ACNUR as define como sendo, 1) a integração local, que diz respeito a adaptação perfeita do refugiado na sociedade que o esta acolhendo; 2) a repatriação voluntária, que consiste no fato de que após cessados os motivos geradores da fuga no país de origem do estrangeiro, ele retorna para o mesmo, de forma voluntaria; e 3) o reassentamento, que é a transferência de refugiados já reconhecidos, para um Estado diferente, tendo em vista que eles tiveram problemas de integração ou continuam tendo problemas de proteção no Estado concedente do status de refugio. Tal fato só é possível por conta do sistema internacional de proteção (ACNUR: PROTEGENDO refugiados no brasil e no mundo, 2016).

O papel do ACNUR, não é substituir os Estados e isenta-los no que diz respeito a proteção dos solicitantes de refúgio, refugiados e apátridas, mas sim garantir que eles (Estados) estejam sempre informados e conscientes a respeito das obrigações de proteger esses estrangeiros, bem como incentivar eles a criarem condições que tornem essa proteção viável e adequada, sempre buscando soluções para os conflitos dos refugiados e para as causas geradoras da proteção (ACNUR: protegendo refugiados no brasil e no mundo, 2016).

Nesse sentido:

colabora para a consecução dos princípios da Carta da ONU (1945), principalmente os relativos à manutenção da paz e segurança internacionais, encorajamento do respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais e

desenvolvimento das relações amistosas entre os Estados. (O direito internacional dos refugiados, 2000, p. 155)

Com tais objetivos, o ACNUR trabalha por meio de parcerias com varias Organizações Não Governamentais, agências, institutos e diferentes organizações, que são de extrema importância para a proteção internacional do refugiado. Ele “trabalha para garantir que qualquer pessoa, em caso de necessidade, possa exercer o direito de buscar e obter refúgio em outro país e, caso deseje, regressar ao seu país de origem.” (ACNUR: PROTEGENDO refugiados no brasil e no mundo, 2016, p. 6), bem como trabalha para, garantir proteção internacional a todo refugiado, garantir que possam ser inseridos legalmente e ter uma integração social, econômica e cultural plena no “novo país”.

Essas parcerias se concretizam por meio de tratados e acordos. Considera-se que o ACNUR tem capacidade de celebrar tratados<sup>7</sup> por meio da delegação de capacidade que a ONU pode fazer para os órgãos por ela criados e tem capacidade para celebra acordos por conta da autorização constante do seu estatuto<sup>8</sup> (O Direito Internacional dos refugiados).

---

<sup>7</sup> Tratados são celebrados entre sujeitos de Direito Internacional.

<sup>8</sup> Tem-se que esta autorização consta do conjunto dos arts. 1º, 10 e 20. Que versam sobre os fundos do ACNUR, dispondo que serão em quase sua totalidade provindos de contribuições voluntárias e serão implementados pelas organizações não internacionais e pelos governos.

### 3. Histórico da proteção dos Refugiados no Brasil.

Em 1958 o Brasil passou a fazer parte do Conselho Executivo do ACNUR. Entretanto, não atuou de forma ativa e não introduziu nenhuma forma de política com fim de acolher os refugiados no território, apenas aceitava como refugiados os europeus, mas já os estrangeiros que não eram europeus aceitava apenas como asilados, isto porque o instituto do asilo não é regularizado por um órgão internacional e não traz ao Estado nenhum dever para com o estrangeiro. O que era bem cômodo ao Governo brasileiro. (FISCHEL; MARCOLINI apud JUBILUT, 2007, p. 172).

Em 1961, o Brasil aderiu a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados definido em Genebra, por meio do Decreto nº 50.215 de 28 de janeiro de 61<sup>9</sup>, aderindo então a Reserva Geográfica, como dito, apenas Europeus poderiam ser considerados refugiados, e ressalvou os artigos 15 e 17, que tratam dos direitos de associação e de empregos remunerados, respectivamente<sup>10</sup> (Refúgio no Brasil).

Em 1977, o ACNUR se interessou em abrir um escritório no Brasil por conta da instabilidade política vivenciada na América Latina (ditaduras, extrema violência e violação de direitos humanos em massa), e por meio de um acordo com o Brasil abriu o seu

---

<sup>9</sup> Diário Oficial da União, terça-feira, 30 de julho de 1991.

Acesso em 27/03/2016. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/1126559/pg-5-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-30-07-1991/pdfView>

<sup>10</sup> **Art. 15** - Direitos de associação.

Os Estados Contratantes concederão aos refugiados que residem regularmente em seu território, no que concerne às associações sem fins políticos nem lucrativos e aos sindicatos profissionais, o tratamento mais favorável concedido aos nacionais de um país estrangeiro, nas mesmas circunstâncias.

**Art. 17** - Profissões assalariadas.

1. Os Estados Contratantes darão a todo refugiado que resida regularmente no seu território o tratamento mais favorável dado, nas mesmas circunstâncias, aos nacionais de um país estrangeiro no que concerne ao exercício de uma atividade profissional assalariada. 2. Em qualquer caso, as medidas restritivas impostas aos estrangeiros ou ao emprego de estrangeiros para a proteção do mercado nacional do trabalho não serão aplicáveis aos refugiados que já estavam dispensados na data da entrada em vigor desta Convenção pelo Estado Contratante interessado, ou que preencham uma das seguintes condições: a) contar três anos da residência no país; b) ter por cônjuge uma pessoa que possua a nacionalidade do país de residência. Um refugiado não poderá invocar o benefício desta disposição no caso de haver abandonado o cônjuge; c) ter um ou vários filhos que possuam a nacionalidade do país de residência. 3. Os Estados Contratantes considerarão com benevolência a adoção de medidas tendentes a assimilar os direitos de todos os refugiados no que concerne ao exercício das profissões assalariadas aos dos seus nacionais, e em particular para os refugiados que entraram no seu território em 10 virtude de um programa de recrutamento de mão-de-obra ou de um plano de imigração.

Acesso em:

[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao relativa ao Estatuto dos Refugiados.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao%20relativa%20ao%20Estatuto%20dos%20Refugiados.pdf?view=1).

primeiro escritório no país, na cidade do Rio de Janeiro. Entretanto os estrangeiros latino-americanos que eram refugiados, mas não reconhecidos como tal pelo Estado brasileiro, que só considerava europeus como refugiados, não tinham autorização para permanecer no país mas apenas para transitar em nosso solo para fins de reassentamento, e não tinham nenhuma proteção assegurada. Isso se dava por conta do momento vivenciado no Brasil que também estava sob um regime político ditatorial na época (ditadura militar 1964-1985), logo não era de seu interesses manter aqui pessoas contrárias a regimes similares aos seus (ACNUR, 2000).

Em 1982 a proteção aos refugiados ganhou aperfeiçoamento após o Governo Brasileiro reconhecer o ACNUR como um órgão de organização internacional;

Em 1984 O Brasil passou a autorizar também refugiados latinos a permanecerem no país, não mais apenas em caráter transitório para fins de reassentamento. Esses estrangeiros recebiam documentos emitidos pelo ACNUR, mas o governo não tinha mudado seu posicionamento que entendia que não tinha responsabilidade alguma para com esses estrangeiros, pois tal responsabilidade era do ACNUR (Jubilut, 2007).

Entre os anos de 1989/1991 o Brasil após sua redemocratização e após ter aderido o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 67, levantou as reservas geográficas que tinha feito à Convenção de 51<sup>11</sup> e adotou a Declaração de Cartagena por meio do Decreto nº 98.602/89. Assim passou a receber e reconhecer pessoas como refugiadas independentemente de nacionalidade, e ainda acrescentou em seu roll de critérios para concessão do *status* de refúgio a Grave violação de direitos humanos, condição levantada pela Declaração de Cartagena (Refúgio no Brasil).

Mas o que se percebe é que o espírito da Declaração de Cartagena já vinha sendo inserido na legislação brasileira desde a Constituição Federal (CF/88), quando em seu primeiro art. incluiu a dignidade da pessoa humana<sup>12</sup> dentro do roll dos elementos fundamentais. E é na CF/88 que se tem o maior fundamento de proteção do refugiado no Brasil, uma vez que a Carta Magna possui dispositivo que versa sobre os direitos decorrentes

---

<sup>11</sup> Art. 1. O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Membros sem nenhuma limitação geográfica [...].  
Acessado em: <http://www.adus.org.br/protocolo-de-1967-relativo-ao-estatuto-dos-refugiados/>

<sup>12</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:  
[...]  
III - a dignidade da pessoa humana;



de tratados de direitos humanos celebrados pelo Brasil<sup>13</sup>, e aborda o assunto do asilo, que é utilizado analogicamente para os refugiados<sup>14</sup> (BARRETO e LEÃO, 2010).

Após tais fatos e considerando a maior estabilidade política o Governo adotou a Portaria Interministerial nº 394 de 1991, que determinou o procedimento para o reconhecimento do status de refugiado, no qual se responsabilizou o ACNUR por eleger os casos individuais e o Governo Brasileiro em dar a decisão final (ACNUR, 2011).

Ou seja, nesse primeiro momento cabia ao ACNUR fazer as entrevistas com os solicitantes de refúgio e ao Governo apenas conceder formalmente o reconhecimento do *status* a esses estrangeiros, se responsabilizando apenas pela liberação dos documentos. Dessa forma o Governo brasileiro continuava não tendo responsabilidade nenhuma para com os refugiados, que chegavam ao país de maneira fragilizada, com problemas psicológicos, de saúde e traumas, e sofriam ainda as consequências causadas pela falta de apoio governamental tendo dificuldades com a integração no país de acolhida (Refúgio no Brasil).

Em 1997 foi então aprovada a Lei 9.474/97, legislação interna que passou a regulamentar a proteção dos refugiados e solicitantes de refúgio no Brasil, definiu mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados de 51 e institucionalizou funções, órgãos e procedimentos específicos. A Lei também criou o Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE<sup>15</sup> (CONARE, 2007).

O CONARE – é um órgão de deliberação coletiva, competente para julgar os processos de solicitantes de refúgio dentro do território brasileiro. Integrado pelo ACNUR, que tem direito a voz, mas não tem direito a voto; Sociedade Civil representada pela Cáritas Arquidiocesana, com direito a voz e voto; o Departamento de Polícia Federal e alguns demais ministérios<sup>16</sup>(BARRETO, 2007).

---

<sup>13</sup> Art. 5º, § 2º: Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

<sup>14</sup> Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

X - concessão de asilo político.

<sup>15</sup> Art. 11 da referida Lei: Fica criado o Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça.

<sup>16</sup> Ministérios que integram o CONARE: Ministério da Justiça; Ministério das relações exteriores; ministério do trabalho e do emprego; ministério da saúde e ministério da educação.

Ou seja, cabe então ao CONARE analisar cada caso de forma individualmente e verificar se o estrangeiro possui as características essenciais para concessão do refúgio, e tem a tarefa de sempre “além de preservar estas normas jurídicas sobre dignidade humana, tão duramente conquistadas, avançar rumo à afirmação do ser humano no Brasil e em todo o mundo” (LEÃO, 2007, p. 14).

Em 2014, foi adotado a Declaração e o Plano de Ação do Brasil, no qual foram estabelecidas novas metas e ações concretas que visam o desenvolvimento regional do tema pela próxima década (ACNUR: PROTEGENDO refugiados no Brasil e no mundo).

### **3.1 A Posituação do Refúgio na Lei 9.474/97.**

A Lei 9.474/97, foi constituída com base nos princípios da afirmação da dignidade da pessoa humana. Foi um marco no que diz respeito a proteção da população refugiada<sup>17</sup> no Brasil, garantiu direitos e determinou deveres para os estrangeiros e para o Estado, que até então não se responsabilizava por tais estrangeiros (CONARE, 2007). Ou seja trouxe uma maior proteção para os refugiados que passaram a ter uma proteção por parte do Estado.

Tal Lei é caracterizada, inclusive pela própria ONU, como um dos textos normativos mais modernos do mundo a respeito do tema, isso porque além de abranger a totalidade dos princípios contidos na Convenção de 51 e no Protocolo de 67 ela “incorpora o que há de mais contemporâneo no campo da proteção internacional dos refugiados” (CONARE, 2007 p. 13). Exemplo disso, o fato de reconhecer a grave e generalizada violação de direitos humanos como um dos critérios para concessão do *status* de Refugiado a estrangeiros. Logo deve ser reconhecida, considerando sua contribuição para o desenvolvimento do direito internacional de refugiados na América Latina e a grande importância que deu a proteção dos direitos humanos. (CONARE, 2007).

A Lei define os aspectos do conceito de refugiado e determina o molde do processo administrativo para concessão do *status* de refugiado dentro do ordenamento jurídico brasileiro, que será executado pelo CONARE. O CONARE por sua vez, não atua sozinho, por

---

<sup>17</sup> População refugiada, diz-se a respeito dos estrangeiros solicitantes de refugio bem como aqueles que já possuem status de refugiado no Brasil;

conta da estrutura tripartite que possui, estrutura essa que é motivada pela Lei referida, e a qual reúne a Sociedade Civil<sup>18</sup> o ACNUR e o Governo Brasileiro (CONARE, 2007).

No ordenamento jurídico brasileiro refugiado é a pessoa que fugiu de seu país de origem ou em que residia, inclusive apátridas, para escapar de uma perseguição sofrida ou por temor de sofrer perseguição, por conta dos motivos na Lei elencados<sup>19</sup>, e ainda conforme já dito, aquele que é obrigado a deixar seu país por motivos de grave violação de direitos humanos. (OCONARE, 2007, p. 25).

Consta do Art. 1º, I, II e III:

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;

[...]

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

Segundo Jubilut (2007), a criação dessa lei específica do refúgio trouxe para o Brasil um sistema atual de concessão do *status* de refugiado mais lógico e justo.

### **3.1.1 Os Direitos Dos Refugiados E Solicitantes De Refúgio**

Os refugiados e os solicitantes de refúgio têm os mesmos direitos e devem receber a mesma assistência básica da mesma forma que qualquer outro estrangeiro residente legalmente no país. Nesse sentido enquadram-se os direitos básicos (liberdade de pensamento, deslocamento, propriedade e não sujeição a tratamentos cruéis e degradantes), os direitos

---

<sup>18</sup> Representada em peso pela Cáritas Arquidiocesana (Refúgio no Brasil, );

<sup>19</sup> São esses motivos: raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas.

econômicos e os direitos sociais (acesso aos serviços públicos de saúde e educação, direito ao trabalho e direito de liberdade de culto). Esses direitos estão diretamente ligados a integração do refugiado na sociedade brasileira, o que demonstra a importância de sua correta execução. (ACNUR. PROTEGENDO refugiados no brasil e no mundo, 2016).

Além desses direitos os refugiados têm também os seguintes direitos:

- O solicitante e o refugiado reconhecido tem o direito a não devolução, que determina que o estrangeiro não será devolvido para seu país e nem será expulso para um país que coloque sua vida em risco ou vá sofrer violação de direitos humanos;
- solicitante de refúgio tem o direito de acompanhar seu processo de solicitação do reconhecimento de status de refugiado, sem necessidade de advogado e de forma gratuita;
- A não ser discriminado pelas autoridades e nem pela sociedade;
- A não punição por ter entrado de forma irregular no país, tanto para o solicitante quanto para os familiares que estiverem o acompanhando direito positivado art. 10 da Lei nº 9.747/97;
- O Refugiado reconhecido tem direito a reunião familiar, que concede o direito de extensão da condição de refugiado para os parentes e componentes do grupo familiar que dependam financeiramente do mesmo, de acordo com o art. 2º da Lei nº 9.747/97, o art. 1º da Resolução Normativa nº 4 do CONARE, de 1. Abr. 1998;
- A livre escolha do lugar no qual irá residir dentro do território nacional;
- O direito de solicitar permanência no Brasil após quatro anos de vivência no país;
- direito de acesso facilitado ao reconhecimento de certificados e diplomas (este direito também está ligado ao direito de integração, posto que facilita o acesso a cursos que promoveram maiores oportunidades de integração, como cursos profissionalizantes por exemplo).

### **3.2 A Integração como Parte Essencial da proteção.**

No que diz respeito a integração, o ACNUR indica condições indispensáveis que devem ser verificadas por todos os países que recebem refugiados, são elas, 1) O Estado

não deve medir esforços para tentar facilitar ao máximo a integração do estrangeiro no local; 2) Aceitação da comunidade local; 3) no âmbito econômico, a integração local tem que ser economicamente viável; 4) a integração social deve ser voluntária, para que seja duradoura; 5) o estrangeiro tem que conseguir se integrar plenamente na sociedade (ACNUR 2010).

Nesse sentido, o Brasil demonstrou seu interesse pela proteção internacional dos refugiados, considerando que foi o primeiro país latino-Americano a desenvolver uma legislação voltada para esse grupo (Lei nº 9.474/97), designou um órgão nacional responsável por políticas públicas para proteção deles e desenvolveu procedimentos para a determinação do status de refugiado, ou seja regulamentou os direitos e deveres dos refugiados e a busca de soluções duradouras (ACNUR 2011).

Tal lei também versa a respeito do tema, destina o capítulo II com o título “Da Integração Local”, e o conteúdo de seus dois artigos, o 43 e 44, asseguram a flexibilidade das exigências de documentação e a cooperação no reconhecimento dos documentos dos refugiados, uma vez que deverão ser facilitados. O objetivo é evitar burocracias que possivelmente atrapalhariam o exercício da integração do refugiado.

Nesse aspecto afirma o CONARE (2007, p. 70):

“A integração local dos refugiados faz parte da proteção internacional, no seu sentido mais amplo. É muito importante possibilitar aos refugiados o acesso a políticas públicas de saúde, educação, trabalho e outras que lhes permitam a prática da cidadania.”

Cabe ressaltar, a participação do país na aprovação do Plano de Ação para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, que confirma os holofotes direcionados no que diz respeito a integração desses estrangeiros, uma vez que o objetivo do mesmo é tornar a América Latina como um grande espaço integrado e sólido de proteção às vítimas de perseguição (Refúgio do Brasil).

Tais medidas são extremamente positivas, mas não o suficiente para uma proteção mais que adequada. Cabe também ao governo Brasileiro se comprometer com a integração dos estrangeiros com *status* de refugiado reconhecido, com aqueles que ainda estão solicitando tal reconhecimento.

Nesse sentido, desde os anos 2000, o país vem dando uma atenção, e vem aplicando esforços não apenas no sentido de conceder proteção por meio da concessão de *status* de refugiado para os estrangeiros perseguidos, mas vem buscando alcançar a proteção por meio da integração local dos estrangeiros com *status* de refugiado concedido (bem como dos estrangeiros em situação análoga). O Estado brasileiro vem buscando um “sistema integrado de proteção internacional às vítimas de perseguição” (ACNUR, p. 19, 2010).

“Desde 2007, o governo brasileiro tem dado atenção tanto à proteção de refugiados (por meio da manutenção de procedimentos da DSR que seguem padrões internacionais) **quanto à integração de refugiados, e começou a estabelecer políticas públicas voltadas aos refugiados.**” (JUBILUT, 2010, destaque acrescido)

O papel de trabalhar em prol do desenvolvimento de uma integração efetiva dos refugiados na sociedade brasileira também tem perfil tripartite, uma vez que cabe ao Governo, ao ACNUR e a sociedade civil investirem e promoverem meios para o trabalho de integração dos refugiados. Papel esse do qual o Governo é o agente mais relevante, considerando sua responsabilidade em determinar o *status* de refugiado, mas no entanto é a sociedade civil, representada pela Cáritas no Brasil, que vem demonstrando sua maior relevância, pois fornece cerca de 60% do total da verba envolvida com os trabalhos de integração dos refugiados no país (JUBILUT, 2010).

A Cáritas, que é vinculada à Igreja Católica, tem maior visibilidade no que concerne a este tema, “é uma das grandes responsáveis pela boa política que o Brasil tem hoje de recepção e assistência a refugiados” (BARRETO, p. 18, 2010). Ela foca em três pontos principais, proteção, assistência e integração local dos refugiados e solicitantes de refúgio, de forma que seu trabalho é possibilitado por conta das parcerias com ONGs, Empresas privadas, agencias internacionais, e etc. Ela oferece assistência Jurídica com o processo de solicitação de reconhecimento de *status* de refugiado, para encontrar empregos e para encontrar moradia. (RODRIGUES, 2010).

Entretanto, apesar da Cáritas ser ponto focal no tema, existem outros responsáveis por trabalhar em favor da integração dos refugiados. Cabe destacar a criação do

Adus – Instituto de Reintegração do Refugiado<sup>20</sup>, criado em 2010 por três amigos acadêmicos e pesquisadores do tema refúgio, que se caracteriza pelo fato de canalizar esforços para atuação direta com problemas que envolvem os refugiados e os solicitantes de refúgio, no que diz respeito a integração (ADUS).

O objetivo do Adus é melhorar as condições pra integração dos solicitantes de refúgio e dos estrangeiros que já possuem status de refugiado, no Brasil, tendo como foco de suas ações a cultura, habitação e inserção no mercado de trabalho. O Adus tem a missão de, “atuar em parceria com solicitantes de refúgio, refugiados e pessoas em situação análoga ao refúgio para sua reintegração à sociedade buscando sua valorização e inserção social, econômica e cultural”. (<http://www.adus.org.br/sobre-nos/missao/>, acesso em: 01 abr. 2016).

E existe ainda, aproximadamente mais de 100 organizações envolvidas no apoio e suporte aos refugiados no Brasil<sup>21</sup>, o que o torna o país com a maior rede de suporte da América Latina.

Tais fatos reforçam que não apenas na maior parte do mundo, mas também no Brasil, as políticas públicas voltadas para a integração dos Refugiados são realizadas por meio de ações conjuntas entre ACNUR, Estado e ONGs

Ocorre que, mesmo com a presença de tantas organizações engajadas com as políticas de integração dos refugiados e com o avanço do País nesse sentido, os solicitantes de refúgio, refugiados e reassentados ainda passam por dificuldades de integração na sociedade brasileira, sendo a primeira delas a dificuldade com a língua portuguesa, e encontram também dificuldades no que diz respeito a moradia, falta de oportunidade de emprego, discriminação, e até ao acesso de serviços básicos, como por exemplo aos cuidados médicos (ACNUR. PROTEGENDO refugiados no brasil e no mundo, 2016).

No âmbito da discriminação, pode se afirmar que está ocorre por conta da falta de informação que a população brasileira tem a respeito dos refugiados, na maioria das vezes ela enxerga os refugiados como fugitivos da justiça, o que gera preconceito e não aceitação, o que consequentemente origina outra dificuldade a da integração, tanto social

---

<sup>20</sup> A Adus em 2012, recebeu certificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, do Ministério da Justiça do Brasil.

<sup>21</sup> IMDH – Instituto Migrações e Direitos Humanos, é o ponto focal dessa rede de organizações.

como no mercado de trabalho. Sendo assim é responsabilidade do Governo promover campanhas de informação à sociedade, com o intuito de esclarecer a verdadeira fragilidade desses estrangeiros e assim diminuir tais dificuldades que são também violadoras de direitos humanos (MOREIRA; BAENINGER, 2010).

E segundo Moreira e Baeninger, para que os refugiados sejam integrados com sucesso “precisam de emprego, habilidades linguísticas e acesso a serviços públicos, tais como direitos de cidadania, obrigações e relações de participação política e social com a comunidade” (MOREIRA; BAENINGER. *A integração Local de Refugiados no Brasil. Forced Migration*, ed. 35, p. 48, julho. 2010)

Conforme mencionado são diversas as dificuldades que os refugiados enfrentam na busca de integração à sociedade em que estão sendo inseridos, e que além dessas dificuldades mencionadas existe o problema da falta de estrutura para recepção desses estrangeiros.

A Presença constante dessas dificuldades de integração “nada mais é que o reflexo de um país que, historicamente, sempre outorgou a tarefa de cuidar dessas pessoas [Refugiados]” (ACNUR, 2010, p. 143). E portanto, cabe as esferas do poder mudar sua atitude e parar de outorgar às organizações a responsabilidade de implementação de políticas que buscam facilitar o processo de integração dos refugiados, e começar a investir mais recursos financeiros para favorecer tais implementações, além de começar a proporcionar condições necessárias para que isso ocorra.

O governo brasileiro então busca proporcionar integração aos refugiados inserindo-os nas políticas públicas já existentes no país, concedendo acesso aos serviços sociais básicos, como educação e saúde, que são oferecidos pelo governo nos níveis federal estadual e municipal, e garante o direito de obter a carteira de Trabalho e Previdência Social e um documento de identidade, o que lhes permite trabalhar legalmente no País<sup>22</sup>. E apenas quando não é possível essa inserção deles nas políticas públicas o governo considera a criação de políticas específicas (JUBILUT 2010).

---

<sup>22</sup> Art. 6º da Lei 9.474/97: O refugiado terá direito, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, a cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica, carteira de trabalho e documento de viagem.



Por mais que essa inserção dos refugiados nas políticas públicas já existentes ainda esteja se desenvolvendo de forma tímida, o governo tem demonstrado seu interesse de investir e aumentar os esforços para melhorar os benefícios aos refugiados. Um exemplo foi a inclusão de alguns refugiados no programa de assistência governamental “Bolsa Família”, bem como o evento realizado pelo Ministério do Trabalho e o ACNUR em 2011, que tratou sobre assuntos como formas de inclusão do refugiado no mercado de trabalho e seu acesso à política de habitação. ( ACNUR, 2010).

Essa preocupação em melhorar a proteção dos refugiados por meio da integração não ficou apenas na esfera federal, mas começou a ser visada também pelos estados da federação. Nesse sentido Jubilit (2010, pg 02) afirma que “A preocupação com os direitos econômicos e sociais dos refugiados atualmente se estendeu ao nível dos governos, onde foram desenvolvidas novas iniciativas para melhorar a proteção dos refugiados por meio da integração”. (Jubilit, 2010)

Os exemplos dessas iniciativas citadas por Jubilit são os Comitês Estaduais para Refugiados (CER) de São Paulo e Rio de Janeiro, criados em 2008 e 2010, respectivamente. Os quais juntos concentram cerca de 90% da população de refugiados reconhecidos no Brasil ( ACNUR, 2010).

Mas cabe ressaltar também que:

Já foram estabelecidos comitês em São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul, Amazonas e Minas Gerais. Neles, diversas secretarias e organizações da sociedade civil discutem demandas específicas destas populações e articulam soluções viáveis que garantam uma melhor integração social, econômica e cultural. (ACNUUR: PROTEGENDO refugiados no Brasil e no mundo, 2016, p. 19).

Os CERs têm o dever de se preocupar principalmente com o desenvolvimento de políticas públicas que beneficiem proteção completa, por meio de integração, à toda a população de refugiados em seus estados e não apenas para grupos específicos, como vem ocorrendo. Porém, esse não pode ser entendido como seu objetivo fim, uma vez que, eles (CER) devem também funcionar como catalizadores para o desenvolvimento dessas políticas públicas mencionadas, que garantam os direitos civis, políticos, econômicos e sociais à população refugiada do Brasil (JUBILUT, 2010).

Voltando para o foco a nível federal, o Governo passou a contribuir com o apoio financeiro oferecido pelo ACNUR aos refugiados residentes no Brasil, direcionando o equivalente a US\$350.000,00 ao CONARE, que por sua vez enviou esse fundo para Cáritas, com o objetivo de aperfeiçoar a integração local dos refugiados, solicitantes e reassentados (MOREIRA; BAENINGER, 2010).

O principal objetivo da busca da integração dos refugiados é promover o pleno acesso, a pelo menos aos serviços básicos de saúde, educação, emprego e moradia, por meio das políticas públicas. (JUBILUT, 2010).

Conclui Moreira e Baeninger (2010) que a Integração Local é um processo econômico, político, social e cultural e para facilitar esse processo e atender às necessidades dos refugiados, são necessários mais recursos financeiros para apoiar a implementação de mais políticas em favor dos refugiados.

Mediante o exposto, deve-se preocupar com a proteção do refugiado não apenas no âmbito da garantia à vida, mas também no âmbito da garantia à vida com dignidade, uma vez que alcançada a Integração local, e atendidas as necessidades dos refugiados, poderá se dizer que foi alcançada a correta e eficaz proteção do refugiado.

## Conclusão

A proteção de pessoas que por motivos alheios a sua vontade necessita sair de sua terra natal, o local onde cresceu, possui família criou laços de amizade, o local onde ela se identifica com a cultura, com os costume e enfim, onde se sente em casa, existe a muito tempo dentro da história dos povos, apesar de sua positivação ter datas mais recentes.

O que se percebe é que a comunidade internacional em geral, tende a querer proteger pessoas que se encontram em uma situação de fragilidade e desproteção. Exemplo claro disso foi o fato da positivação do instituto do refugio no cenário pós II guerra mundial.

A atitude de desenvolver dispositivos internacionais que acolham estrangeiros que são perseguidos por questões, como sua raça, seu posicionamento político, seu grupo social, sua religião ou que estejam fugindo de uma grave e generalizada violação de direitos humanos, e não apenas acolhe, mas garante direitos a essas pessoas, é um ato nobre e passível de reconhecimento.

Em uma sociedade perfeita, viveríamos livres de preconceitos e de perseguições injustas, por condições muitas vezes inerentes ao ser humano, como é o caso da raça por exemplo. Não apenas aceitaríamos, mas respeitaríamos: os diferentes fisicamente, as formas de pensamentos diferentes, os ideais diferentes, de modo que todos poderiam expressar-se de forma livre, exercer suas crenças sem preocupação, e levar uma vida social e política ativa sem repressões ou ameaças.

Mas infelizmente esse não passa de um ideal utópico da convivência em comunidade e que aparenta ser uma realidade distante da realidade fática atual quando considerado o número de refugiados reconhecidos fornecido pelo ACNUR, que contabiliza um total de 14.380.094 pessoas (ACNUR. PROTEGENDO refugiados no Brasil e no mundo, 2016).

O número representa a quantidade de indivíduos que por motivos alheios a sua vontade teve que buscar em um país estrangeiro a proteção que seu país deveria ser capaz de conceder mas assim o fez, e muitas vezes, pior ainda, o próprio Estado foi o agente gerador da perseguição ou violação de direitos humanos, o concedeu direito ao individuo de obter status de refugiado.

Mediante tais fatos, cabe reconhecer a grande importância das disposições internacionais a respeito do tema do Refúgio posto que visam a proteção desses indivíduos como pessoa humana, garantindo-lhes a perspectiva de uma vida melhor, livre de perseguições ameaças e/ou violação de direitos humanos.

É nesse sentido que o trabalho abordou a trajetória do instituto do Refúgio, seu significado, sua formação e estrutura, para proporcionar melhor compreensão do instituto em si e de seus objetivos. E como percebe-se o instituto do Refúgio é uma das formas de proteção do refugiado como pessoa humana. Visa garantir o direito de buscar uma vida melhor.

No que diz respeito ao ordenamento jurídico brasileiro Considerando que o refúgio já é um direito positivado no mesmo pela Lei 9.474/97, e pelas disposições internacionais as quais o Brasil é signatário, conclui-se que a proteção do refugiado e suas garantias já se encontram positivados. No entanto não basta conceder ao estrangeiro o direito à busca por uma vida melhor e mais justa, mas cabe também ao Estado garantir proteção no que concerne ao seu próprio território, uma vez que estes estrangeiros conforme já mencionado, estão passando por momentos difíceis a níveis psicológico, físico, financeiro, e inclusive social, posto que não falam a língua do país receptor.

Os estrangeiros recém chegados no território brasileiro além de lidar com a dificuldade de uma drástica mudança na vida pessoal, que é a mudança “as pressas” do país de moradia, deixando muitas vezes para trás a família e os entes queridos e tendo que lidar com a diferença cultural e linguística, com a falta de emprego, o estrangeiro tem ainda que lidar com dificuldades ao acesso de serviços básicos. Ou seja, o refugiado tem a garantia da proteção de sua vida, porém necessita também da garantia de uma vida digna no novo país

Portanto cabe ao Governo em conjunto com o ACNUR e as demais sociedades e organizações que são responsáveis pelo instituto do Refúgio no Brasil, se dedicarem e não medir esforços para o desenvolvimento de estratégias que sejam capazes de proporcionar de maneira eficaz a integração dos refugiados, solicitantes de refúgio, deslocados internos, reassentados e os em condição análoga, na sociedade brasileira, podendo ser tanto por meio da integração destes nas políticas públicas já existentes ou por meio da criação de novas políticas publicas específicas, posto que sem a integração na sociedade o refugiado vai continuar sendo excluído, e sofrendo violação de direitos humanos, no que diz

respeito a falta de tratamento de saúde, falta de acesso a educação e demais serviços básicos, e não estarão sendo protegidos de forma plena.

A integração eficaz do refugiado na sociedade tem o poder de garantir a proteção como pessoa humana, não apenas na esfera do direito a vida, mas na esfera do direito a vida digna. Levando em consideração não apenas a proteção da vida por meio da resolução do problema imediato do estrangeiro perseguido, que é a fuga do país violador, mas considerando uma proteção completa, que garante a vida digna do refugiado após inserido em uma nova sociedade.

Assim sendo, a partir do conteúdo do presente trabalho pode-se perceber a extrema importância da integração dos refugiados e dos estrangeiros em situação análoga na sociedade brasileira como forma essencial de proteção da pessoa humana.

## Referência:

ADUS. Missão. 2010-2015. Disponível em: <<http://www.adus.org.br/sobre-nos/missao/>> acesso em: 01 abr. 2016).

ACNUR; IMDH. *COLETÂNIA de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas*. 2015. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2015/Lei\\_9474-97\\_e\\_Coletanea\\_de\\_Instrumentos\\_de\\_Protecao\\_Internacional\\_dos\\_Refugiados2015](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2015/Lei_9474-97_e_Coletanea_de_Instrumentos_de_Protecao_Internacional_dos_Refugiados2015)>. Acesso em: 20 abr. 2016;

ACNUR, *MANUAL De Procedimentos E Critérios Para A Determinação Da Condição De Refugiado*: de acordo com a convenção de 1951 e o protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados. 2013. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual\\_de\\_procedimentos\\_e\\_critérios\\_para\\_a\\_determinacao\\_da\\_condicao\\_de\\_refugiado](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_critérios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado)> . Acesso em 20 abr. 2016;

ACNUR. *PROTEGENDO Refugiados no Brasil e no Mundo*. Edição 2016. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2016/Protegendo\\_Refugiados\\_no\\_Brasil\\_e\\_no\\_Mundo\\_2016](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2016/Protegendo_Refugiados_no_Brasil_e_no_Mundo_2016)>. Acesso em 20 abr. 2016;

ACNUR. *Refúgio no Brasil: Uma Nova vida com dignidade e segurança*. 2007. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicacoes/2007/5479>>. Acesso em 20 abr. 2016;

ACNUR. *Refugiados: Proteção e assistência em São Paulo*. 2010. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2010/Refugiados\\_Protecao\\_e\\_Assistencia\\_em\\_Sao\\_Paulo](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2010/Refugiados_Protecao_e_Assistencia_em_Sao_Paulo)> . Acesso em 20 abr. 2016;

BRASIL, *Lei nº 9.474 de 22 de Julho de 1997*. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm)>. Acesso em 20 abr. 2016;

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. *Refúgio no Brasil: A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas américas*. 2010. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2010/Refugio\\_no\\_Brasil](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2010/Refugio_no_Brasil)> Acesso em: 20 abr. 2016;

GODOY, Gabriel Gualano de. *Direitos e deveres dos solicitantes de refúgio no Brasil*. 2010. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/Direitos\\_e\\_deveres\\_dos\\_solicitantes\\_de\\_refugio\\_no\\_Brasil](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/Direitos_e_deveres_dos_solicitantes_de_refugio_no_Brasil)>. Acesso em: 20 abr. 2016;

- HAYDU, Marcelo. A Integração de refugiados no Brasil. In: RAMOS, André de Carvalho. *60 anos de ACNUR: Perspectivas de Futuro*. São Paulo. CL-A Cultural, 2011;
- JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo, Método, 2007;
- JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci. O. S. A NECESSIDADE de proteção internacional no âmbito da migração. *Revista Direito GV*. São Paulo. V.6, n. 1, P. 276-294, jan/jun. 2010;
- LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *O Reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: Decisões comentadas do CONARE*. [2007]. ACNUR/CONARE. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicacoes/2007/5780>>. Acesso em 20 abr. 2016;
- LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. CONARE: Balanço de seus 14 anos de existência. In: RAMOS, André de Carvalho. *60 anos de ACNUR: Perspectivas de Futuro*. São Paulo. CL-A Cultural, 2011;
- MENEZES, Fabiano L. de. O Panorama de proteção dos refugiados na América Latina. In: RAMOS, André de Carvalho. *60 anos de ACNUR: Perspectivas de Futuro*. São Paulo. CL-A Cultural, 2011;
- MOREIRA, Julia Bertino; BAENINGER, Rosana. A integração Local de Refugiados no Brasil. *Forced Migration*, nº 35, p. 48-49, jul. 2010);
- RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas In: RAMOS, André de Carvalho. *60 anos de ACNUR: Perspectivas de Futuro*. São Paulo. CL-A Cultural, 2011;
- RODRIGUES, Gilberto. O FUTURO do refúgio no Brasil e seu papel no cenário humanitário. In: BARRETO, Luiz Paulo Telez Ferreira. *REFÚGIO no Brasil: A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas américas*. 2010. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2010/Refugio\\_no\\_Brasil](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2010/Refugio_no_Brasil)> Acesso em: 20 abr. 2016;