



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – UNICEUB
FACULDADE DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – FAJS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

RENATA HELENA SOUZA BATISTA DE AZEVEDO

**A Proteção Internacional dos Refugiados à luz das
Relações Internacionais: uma perspectiva brasileira**

Monografia apresentada como
requisito parcial para a conclusão do
curso de bacharelado em Relações
Internacionais do Centro Universitário
de Brasília – UniCEUB.

Brasília – DF

2004

RENATA HELENA SOUZA BATISTA DE AZEVEDO

**A Proteção Internacional dos Refugiados à luz das
Relações Internacionais: uma perspectiva brasileira**

Banca Examinadora:

Prof. Renato Zerbini Ribeiro Leão
(Orientador)

Prof. Tarciso Dal Maso Jardim
(Membro)

Prof. Daniel Jatobá
(Membro)

Brasília – DF

2004

*Dedico esse trabalho aos meus pais,
Lucia e Julio Azevedo,
com todo amor de filha.*

Sinceros agradecimentos:

*Aos meus pais, Lucia e Julio Azevedo, sempre crédulos,
atenciosos e estimuladores;*

*À Marilena de Souza [in memoriam], que tanto sonhava com
este momento;*

Ao Marcos Rudolf, pela presença constante;

Às minhas irmãs, pela força que nos une;

Aos meus familiares e amigos, pela ajuda e carinho e;

*Ao meu mestre, Prof.º Renato Zerbini , pelo auxílio e
orientação.*

SIGLÁRIO

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas

ANUAR – Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento

BIRD – Banco Mundial

CICV – Comitê Internacional da Cruz Vermelha

CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados

DOU – Diário Oficial da União

IIDH – Instituto Interamericano de Direitos Humanos

MEC – Ministério da Educação (Brasil)

MJ – Ministério da Justiça (Brasil)

MRE – Ministério das Relações Exteriores (Brasil)

MS – Ministério da Saúde (Brasil)

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego (Brasil)

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OIM – Organização Internacional para Migrações

OIR – Organização Internacional para os Refugiados

ONU – Organização das Nações Unidas

OUA – Organização da Unidade Africana

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Brasil)

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Brasil)

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

Resumo	VI
Abstract	VII
Introdução	1
Capítulo 1 – A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS EM SUA EVOLUÇÃO HISTÓRICA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.	3
1.1 – BREVE EXCURSO HISTÓRICO DA TRADIÇÃO PRECURSORA DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS.	4
1.1.1 – Idade Antiga: primeiros registros.	4
1.1.2 – Da Idade Média à Moderna e a Revolução da Formação do Estado Moderno.....	6
1.1.3 – Início da consolidação normativa.	8
1.2 – O DESENVOLVIMENTO PRÓPRIO DO ASILO POLÍTICO NA AMÉRICA LATINA.....	9
1.3 – A EVOLUÇÃO DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS NOS NÍVEIS UNIVERSAL E REGIONAL.	10
1.3.1 – A importância da organização da comunidade internacional na formação da Proteção Internacional dos Refugiados e a consolidação de seus direitos.	10
1.3.2 – Do Passaporte de Nansen à Convenção de Genebra.	13
1.3.3 – O ACNUR em cinco décadas.	22
Capítulo 2 – O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS: CONCEITOS E INSTRUMENTOS NORMATIVOS.	28
2.1 – A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE REFUGIADO.	28
2.1.1 – Recentes questionamentos ao conceito de refugiado.	32
2.1.2 – O desafio de ser refugiado.	34
2.2 – A GARANTIA DO DIREITO DE REFÚGIO:INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS E REGIONAIS.	35
2.2.1 – Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo de 1967 adicional à Convenção.	36
2.2.2 – Instrumentos Regionais.....	42

Capítulo 3 – O REFÚGIO NO BRASIL.	44
3.1 – HISTÓRICO DO REFUGIO NO BRASIL.	45
3.2 – LEI N.º 9.474/97: A BUSCA POR SOLUÇÕES DURADOURAS.	50
3.2.1 – A definição ampliada de refugiado na Legislação brasileira.	51
3.2.2 – Os procedimentos para o reconhecimento do status de refugiado no Brasil.	53
3.2.3 – As assistências social, de saúde, de educação e de trabalho, bem como a integração local do refugiado no Brasil.	54
Conclusão	57
Referências Bibliográficas	60
Anexos	64
Anexo I – Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951(versão brasileira)	65
Anexo II – Protocolo Relativo ao Estatuto dos refugiados de1967(versão brasileira)	90
Anexo III – Lei Brasileira N° 9474/97	95

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo fazer uma análise da Proteção Internacional dos Refugiados, no âmbito das Relações Internacionais, sob o enfoque do Direito Internacional. Após a contextualização teórica do tema refúgio no âmbito global, serão abordados a evolução do conceito de refugiado e os instrumentos que o regulamentam universal e regionalmente, bem como uma perspectiva brasileira e suas contribuições para a questão dos refugiados internacionais. Apresentada pela metodologia interpretativista, esta pesquisa discorrerá sobre as mais relevantes contribuições do direito internacional público para a proteção dos refugiados. Por fim será apresentada, sob enfoque crítico, a posição do Governo brasileiro e da sociedade civil quanto à integração dos refugiados em território nacional. A relevância dessa pesquisa não se dá, somente, por identificar o desafio de ser um refugiado internacional, mas também em detectar os principais desafios da Proteção Internacional do Direito dos Refugiados quanto à legitimação dos Direitos da Pessoa Humana.

Palavras-chaves: Direito Internacional Público; Proteção Internacional dos Refugiados; Direitos Humanos; Relações Internacionais.

ABSTRACT

This work has as its main objective the analysis of the Refugees International Protection, in the scope of International Relations, from a International Law standpoint. After presenting the theoretical context about the refugee in the global scope, it will be covering the evolution of the refugee concept and its instruments that regulate it universal and regionally, as well as a Brazilian perspective and its contributions for the question of the international refugees. Introduced for the interpretative methodology, this research will cover the most relevant contributions of the International Public Law for the refugee protection. Finally, it will be presented, from a critica focus, the Brazilian government and the civil society position about the integration of the refugee, in the domestic territory. The relevance of this research is not only for identifying the callenge of being a refugee, but also because it detects the main challenges of the Refugees International Law Protection as a legitimation of the Human Person Rights.

Key-words: International Public Law; Refugee International Protection; Human Rights; International Relations.

INTRODUÇÃO

Este estudo visa analisar a situação dos refugiados no mundo sob a ótica das Relações Internacionais, em especial da Proteção Internacional da Pessoa Humana.

O século XX foi marcado pela internacionalização de assuntos, que outrora se restringiam à jurisdição e políticas internas e exclusivas dos Estados. A Proteção Internacional da Pessoa Humana dividiu-se em três vertentes: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados.

Desde o início da humanidade o homem enfrenta problemas de guerras, intolerância, perseguição e discriminação. No entanto, apenas contemporaneamente, essas questões têm recebido tratamento jurídico internacional. Os refugiados podem ser de qualquer raça, cor, gênero, nacionalidade ou credo e estão em todo o mundo. Atualmente, o número total de refugiados é cerca de 10 milhões. A Proteção Internacional dos Refugiados tem origem com a formação da Liga das Nações e culminou com a criação de um órgão institucional que organiza e coordena, globalmente, trabalhos quanto à questão dos refugiados e através de dois instrumentos normativos, o Estatuto dos Refugiados da Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo de 1967, que legitimam o *status* internacional do refugiado e difere sobre os seus direitos e deveres para com os Estados-Contratantes.

A abordagem da proteção aos refugiados pode ser analisada por várias perspectivas: religiosa, sociológica, econômica, política, humanitária e jurídica. O presente estudo buscará desenvolver a questão dos refugiados sob a análise das Relações Internacionais, especialmente através do Direito Internacional.

No primeiro capítulo, abordar-se-á o histórico do refúgio no cenário internacional, desde a tradição que culminou na Proteção Internacional dos Refugiados até sua evolução no plano atual.

No segundo capítulo, tratar-se-á do conceito e dos instrumentos normativos que permeiam o Direito Internacional dos Refugiados, desde a Convenção de 1951 até os mais recentes acordos regionais da temática dos refugiados.

No terceiro capítulo, tratar-se-á o refúgio no Brasil: o histórico do refúgio no Brasil; os tratados e convenções ratificados pelo Brasil; a legislação progressista

desenvolvida no país – uma das mais avançadas do mundo – e; por fim, as políticas e atividades nacionais quanto às assistências psicológica, jurídica, econômica e social do refugiado em território nacional.

A relevância desta pesquisa se refere em detectar os principais desafios da Proteção Internacional do Direito dos Refugiados quanto à legitimação dos Direitos da Pessoa Humana. Para isso, serão analisadas as políticas internacionais e brasileiras de proteção aos refugiados e todo o processo do refúgio desde a partida do local onde o indivíduo teme sua vida ou liberdade até a integração em território brasileiro, mediante a todos os problemas que o Brasil enfrenta nas questões sociais, econômicas, de desemprego e habitação.

Capítulo I

A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS EM SUA EVOLUÇÃO HISTÓRICA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Na “Historia das Gentes”¹, o homem convive desde os tempos longínquos, com o fato de se ver obrigado a sair de seu território de origem e buscar, em outro lugar, proteção em razão de rompimento às normas da sociedade em que convive ou de perseguição por parte de seus governantes. Na existência de rejeição social, creditada aos mais variados motivos, há busca de abrigo no instinto do indivíduo de proteger sua vida ou liberdade.

A Proteção Internacional dos Refugiados tem sua origem baseada em duas vertentes²: uma **institucional**, realizada por organizações e instituições que têm como alvo assistir e proteger os refugiados no mundo; e outra **jurídica** condicionada a instrumentos normativos nacionais e internacionais, que conceituam e delimitam o *status* jurídico dos refugiados e seus beneficiários.

No plano global essas duas vertentes são representadas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), como poder institucional e pelos instrumentos internacionais, a saber, Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o seu Protocolo que condicionam juridicamente a condição e proteção do refugiado no mundo³. Ambas estão presentes também no plano doméstico, como por exemplo no Brasil, através do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) e da Lei nº 9.474, de 1997, como representantes das vertentes institucional e jurisdicional, respectivamente⁴.

O objetivo deste capítulo é reconstituir, brevemente, o percurso histórico desde os primórdios, com a tradição do instituto de asilo – tão importante na

¹ O mesmo que “Direito das Gentes” ou “Direito Internacional Público”. Cf.: REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público**: curso elementar. São Paulo: Saraiva, 2002, p.3.

² Cf. : ANDRADE, José Henrique Fishel de. **Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados**. In: ARAUJO, Nádia; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). “O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira”. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 99.

³ Ibid., p. 100.

⁴ Id..

formação do conceito de refúgio – até o que, hodiernamente conhecemos como Proteção Internacional dos Refugiados.

1.1 BREVE EXCURSO HISTÓRICO DA TRADIÇÃO PRECURSORA DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS.

1.1.1 IDADE ANTIGA: PRIMEIROS REGISTROS.

A raiz do conceito de proteção internacional dos refugiados está naturalmente ligada ao conceito de instituto de asilo. A concessão do asilo, em seu início, foi marcada pelo caráter religioso. Havia temor e respeito aos templos e divindades e estes faziam dos locais sagrados abrigos contra violência e perseguições.

Incontáveis exemplos de imigração social, por transgressão às regras da sociedade, são encontrados na história da humanidade. A prática do asilo estava presente nas mais antigas sociedades e consignado por escrito nas mais diferentes épocas. Desde a Antigüidade Clássica, o asilo era muito praticado e tem como precursores as civilizações egípcia, grega e romana. Entre judeus, godos, visigodos, diversos outros povos bárbaros e islâmicos também existia a prática do asilo. Os senhores feudais concediam o asilo territorial e religioso de acordo com sua conveniência e a qualquer tipo de criminoso – tanto comum quanto político⁵.

A pessoa que buscava asilo era, via de regra, um estrangeiro que migrava em busca de amparo, abrigo, auxílio ou proteção, seja pelas conseqüências de um crime cometido, por privações causadas pelo meio ambiente, ou qualquer discriminação imposta por um governante ou sociedade⁶. O indivíduo buscava a proteção que lhe faltaria caso permanecesse onde outrora se encontrava⁷. Dirigindo-se a outros lugares, o indivíduo desejava estar fora do âmbito da ação do motivo que o fizera fugir e neste novo ambiente, pretendia gozar da proteção que lhe foi negada. A essência do asilo é este sentido de “proteção”⁸. Essa “proteção” é precisamente o

⁵ Cf.: MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Direito de Asilo**. In: “Curso de Direito Internacional”, Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2002, p.1052.

⁶ Cf.: ANDRADE, José Henrique Fishel de. **O Direito Internacional dos Refugiados: evolução histórica (1921-1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 10.

⁷ Ibid., p. 9.

⁸ Id..

valor da palavra “asilo”⁹, consagrada por alguns autores como originariamente grega.

Para Andrade¹⁰, ela deriva do vocábulo grego *asylon*, formado pela partícula *a*, que significa “não” e a palavra *asylao*, que equivale aos verbos quitar, arrebatado, tirar, sacar, extrair. Mello¹¹, acata a explicação de duas origens para o vocábulo: (I) origem latina, do *asylum*, ou seja, “sítio ou local inviolável” e; (II) origem grega, do vocábulo *asulus* na qual asilo se origina do vocábulo que significa “o direito de alguém apresado um barco estrangeiro, ou a sua carga, a fim de indenizar-se pelos prejuízos sofridos por causa do seu proprietário”, e com o acréscimo do sufixo *a*, passa a ter o sentido de “sítio ou local inviolável”, *asylum*.

No Egito Antigo, foram firmados diversos tratados relacionados ao tema asilo que, semelhantes aos gregos e romanos, possuía cunho religioso¹². Os egípcios designavam seus templos sagrados para a proteção de escravos fugitivos, soldados derrotados e acusados de crimes¹³.

Particularmente na Grécia, essa prática era bem comum e objeto de grande valor e amplo uso. Sempre concebido com caráter de “inviolabilidade” ou “refúgio inviolável” lá o perseguido encontrava resguardo a sua vida¹⁴. Diversas vezes, os próprios gregos recorreram ao instituto de asilo, usado como arma política de extrema importância¹⁵. Eventualmente, utilizavam-no como substituição à alguma pena e cabia ao condenado optar por submeter-se a ela¹⁶. O exilado não encontrava muita dificuldade em conseguir asilo nas proximidades, pois as Cidades-Estado eram geralmente inimigas¹⁷. O próprio exilado buscava abrigo, com o sentimento de privar a autoridade da oposição que o banira¹⁸.

⁹ Id..

¹⁰ Id..

¹¹ Cf.: MELLO, Celso D. De Albuquerque. Op.cit., p.1065.

¹² Cf.: ANDRADE, José Henrique Fishel de. **O Direito...**, 1996, p. 12.

¹³ Id..

¹⁴ Ibid., pp.9-12.

¹⁵ Id..

¹⁶ Id..

¹⁷ Id..

¹⁸ Id..

Na Grécia Antiga, era praticado o asilo em razão da hospitalidade, valor concebido como um verdadeiro direito sagrado. Os templos religiosos gregos abrigavam a quem os procurasse, incluindo até criminosos de alta periculosidade. Os gregos concediam o asilo em seus templos religiosos e bosques sagrados, nas estátuas divinas e junto aos imperadores ou qualquer busto portátil de alguma divindade (prática abolida posteriormente devido ao grande número de abusos cometidos)¹⁹. Eles o concediam a qualquer tipo de criminoso e, quando autor de crime grave, privava-se o asilado de comida na intenção de forçá-lo a migrar e desistir de abrigar-se ali.

Em Roma, existia o asilo externo, isto é, dado por outra potência. As pessoas, com exceção dos criminosos mais importantes, geralmente políticos, buscavam asilo em templos sagrados e até mesmo na estátua de *Romulus*²⁰.

A primeira incidência de caráter jurídico no asilo se deu mais tarde, quando Roma submeteu sua soberania à Grécia e a partir daquele momento a instituição do asilo, além do cunho religioso, passou a ter influência da jurisdição romana, na intenção de evitar abusos de poder prejudiciais à sociedade e tranquilidade pública²¹. Somente, concedia-se o asilo àqueles que não fossem culpados segundo a legislação vigente, como medida de proteção aos julgados injustamente e perseguidos pelo Poder Público ou por particulares²².

Em 511 d.C., no Concílio de Orleães, a comunidade cristã codificou o asilo, com a exclusão ao direito de asilo de criminosos de alta periculosidade e de pessoas que praticassem crimes na igreja ou em suas redondezas²³.

1.1.2 DA IDADE MÉDIA À MODERNA E A REVOLUÇÃO DA FORMAÇÃO DO ESTADO MODERNO.

Na Idade Média, com a cristianização de Roma, as estruturas sociais sofreram diversas mudanças. O poder de conceder o asilo foi atribuído às Igrejas. O Imperador Constantino transformara as Igrejas Católicas em locais de abrigo aos

¹⁹ Ibid., p.10.

²⁰ Cf.: MELLO, Celso D. de Albuquerque. Op.cit., p.1052.

²¹ Cf.: ANDRADE, José Henrique Fishel de. **O Direito...**, 1996, p. 12.

²² Id..

²³ Cf.: MELLO, Celso D. de Albuquerque. Op.cit., p.1052.

asilados. O seu conceito geral emergiu da Ordem Beneditina de Cluny, no século X, quando através do instrumento de manutenção da paz denominado “Paz de Deus” – utilizado durante os conflitos armados ocorridos àquela época – foi dado às igrejas o poder de asilar os indivíduos que passaram a gozar de certa imunidade²⁴. À diferença do asilo concedido em templos pagãos – onde o respeito era em virtude do medo dos deuses – no templo cristão, o asilo detinha um caráter de culpa e arrependimento, que reabilitava o criminoso. Não concedê-lo a quem o revogava era considerado sacrilégio e violá-lo poderia acarretar em excomunhão.

Os séculos X a XV correspondem a uma época de intensas mudanças na Europa. Com a perseguição a hereges, leprosos e principalmente a tentativa da extinção do povo judeu, este período foi palco de grande dispersão de pessoas pelo território europeu, em busca de proteção.

No século XII, começa-se a destruição das garantias de asilo outrora conquistadas, pois à época, foram excluídas as suas aplicações a judeus, heréticas e apóstatas²⁵, bem como a assassinos e outros criminosos.

Os séculos XV a XVII foram marcados por inúmeras guerras religiosas e, por este motivo, o instituto de asilo foi tão fortemente praticado. Em geral, o asilo beneficiava criminosos comuns, visto que naquele período, proteger indivíduos que divergissem dos regimes políticos imperialistas ao qual eram submetidos, certamente seria uma afronta entre as Nações. Reconhecia-se asilo territorial ao criminoso comum e não ao criminoso político, que não gozava deste direito, uma vez que o poder dos príncipes tinha origem divina e, em consequência, qualquer atentado a este deveria ser punido²⁶.

Com a decadência do poder eclesiástico no século XVI, paralelamente à Reforma Protestante, o direito de asilo perdeu um pouco do seu poder reconhecido na Era Medieval. O fortalecimento do Estado propiciou o desaparecimento do asilo religioso. No século XVI, os franceses o restringiram, os espanhóis e os ingleses o suprimiram e na Suécia, por fim, desaparece por completo. Mesmo com as proibições continuou sendo praticado, no entanto com menor intensidade e a Igreja ainda o conserva consagrado até hoje, pelo Direito Canônico de 1919.

²⁴ Cf.: ANDRADE, José Henrique Fishel de. **O Direito...**, 1996, pp. 12-13.

²⁵ Cf.: MELLO, Celso D. de Albuquerque.. Op.cit., p.1052.

²⁶ Id..

O protestantismo avançava na Europa. A Reforma propiciou o enfraquecimento do poder eclesiástico e conseqüentemente, o valor atribuído ao asilo sofreu mudanças. A ligação entre o Cristianismo e asilo era motivo para ameaçar sua consistência na sociedade. Com uma nova filosofia, a Reforma foi um momento de reflexão quanto a questões como a liberdade de opção religiosa, concomitante às reivindicações de liberdade de pensamento e de opinião.

1.1.3 INÍCIO DA CONSOLIDAÇÃO NORMATIVA.

Foi no século seguinte, com Hugo Grotius, que essa idéia tomou força. Ele admitia que o Direito Natural consagrava o apelo à razão como fundamento jurídico²⁷. O século XVII marcou uma época de fundamental importância para o desenvolvimento do asilo. Grotius asseverou a importância do direito de adquirir residência permanente em outro país às pessoas expulsas de seus lares²⁸. Esta, ficaria submetida ao governo de quem detivesse a autoridade local. Grotius concebia o asilo como um direito natural e de obrigação do Estado²⁹, argumentando que, o Estado que concedesse o asilo, em subordinação ao dever humanitário internacional, estava agindo em benefício da *civitas máxima* ou da comunidade de Estados³⁰. Estabeleceu ainda, a diferença entre ofensas políticas e ofensas comuns. Para ele, deveria ser concedido o asilo somente aos perseguidos por motivos políticos ou religiosos. Entretanto esse conceito começou a ser aceito gradualmente, somente dois séculos mais tarde (início do séc. XIX), quando os perseguidos por graves crimes comuns passaram a ser entregues aos Estados onde foram cometidos os crimes.

Importante mudança marcou a história do asilo, ainda no século XVII, quando a laicização do instituto de asilo teve seu início³¹. Embora os privilégios especiais da Igreja não tenham sido ameaçados naquela época, houve uma perda considerável do seu poder no que concerne ao instituto do asilo, visto que o poder de concedê-lo deixou de ser exclusivo da Igreja. Isso ocorreu devido à mudança na organização

²⁷ Cf.: ANDRADE, José Henrique Fishel de. **Breve reconstituição...**, 2001, p. 108.

²⁸ Id.

²⁹ Id.

³⁰ Cf.: ANDRADE, José Henrique Fishel de. **O Direito...**, 1996, p. 15.

³¹ Cf.: BATISTA, Vanessa Oliveira. **União Européia: livre circulação de pessoas e direito de asilo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, pp. 49-50.

nos Estados Nacionais, em conjunto ao surgimento interno de um poder civil soberano e, neste sentido, uma ascensão do poder estatal no cenário mundial. Há uma reestruturação no mundo com o surgimento do Estado Nacional aliado a eclosão das guerras entre as colônias e suas respectivas metrópoles que propiciam a concretização do asilo como instituição laica³².

O fenômeno do asilo adquire fisionomia constitucional e civil, ainda no século XVIII, a partir da Revolução Francesa, quando os franceses o legitimam, pela primeira vez na História, em sua Constituição³³. Os franceses legitimaram o direito de asilo a estrangeiros exilados de sua pátria – excluindo-se desse os tiranos. Foi com a Revolução Francesa, em um momento de desenvolvimento dos ideais de liberdade e direitos individuais, que o instituto de asilo começou a se consolidar no cenário regional e internacional.

Durante o século XIX, a palavra asilo foi largamente utilizada, entretanto, o seu sentido não era exclusivo ao princípio de não-extradução por crimes políticos, pois se excluía desse as ofensas políticas feitas contra Chefes de Estado³⁴.

1.2 O DESENVOLVIMENTO PRÓPRIO DO ASILO POLÍTICO NA AMÉRICA LATINA.

A primeira regulamentação jurídica internacional regional do asilo ocorreu no continente americano, ainda no século XIX³⁵. Denominada, “Tratado sobre Direito Internacional” (1889), apontava o asilo – em um momento delicado na história da América Latina – relacionando-o a regras pertinentes à extradição e delitos políticos, quando alguns Estados latino-americanos lutavam por sua independência e outros pela consolidação da democracia em seu território³⁶. O instituto do asilo foi amplamente utilizado nesta região – genuinamente dominada por sistemas de governo ditatoriais. A luta pela independência e pela democracia propiciou abusos tiranos contra facções dissidentes e, com isso, foram concluídos diversos

³² Id.

³³ Id.

³⁴ Cf.: ANDRADE, José Henrique Fishel. **O Direito...**, 1996, p. 18.

³⁵ Ibid., p. 19.

³⁶ Id.

instrumentos internacionais – cerca de 8 instrumentos, até hoje – que regulavam e ainda regulam a concessão do asilo direta ou indiretamente³⁷.

O direito de asilo político difere da proteção aos refugiados, uma vez que não há uma organização encarregada de supervisionar a aplicação desses instrumentos regionais nem mesmo assegurar aos perseguidos a proteção e assistência por eles demandada. Aliada a inexistência de uma vertente institucional, o asilo político latino-americano também se difere do refúgio pois é regulado por legislação regional, condicionada a aplicação somente na América Latina, descaracterizando um direito internacional pois não constitui em instrumento de aplicação global³⁸. Apesar dos dois conceitos – asilo político e refúgio – partirem da mesma premissa, ou seja, a proteção a pessoas perseguidas, as convenções latino-americanas circunscreveram o direito de asilo somente aos indivíduos perseguidos por razões políticas. São instrumentos dirigidos a casos individuais e específicos e não a um corpo coletivo³⁹.

A necessidade especial latino-americana sobre a concessão de asilo político no plano regional fez com que houvesse uma regulamentação jurídica do asilo e que características próprias fossem adaptadas em seus instrumentos jurídicos. Entretanto, como dito anteriormente, embora suas proposições sejam congruentes, a influência do instituto do asilo político latino-americano na formação do instituto do refúgio é extraordinariamente limitada.

1.3 A EVOLUÇÃO DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS NOS NÍVEIS UNIVERSAL E REGIONAL.

1.3.1 A IMPORTÂNCIA DA ORGANIZAÇÃO DA COMUNIDADE INTERNACIONAL NA FORMAÇÃO DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E A CONSOLIDAÇÃO DE SEUS DIREITOS.

³⁷ Id.

³⁸ Cf.: SILVA, Geraldo Eulálio Nascimento e. **Os Refugiados Políticos e o Asilo Territorial**. In: ARAUJO, Nádya; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). “O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira”. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, pp. 11-15.

³⁹ Cf.: ARBOLEDA, Eduardo. **La Declaración de Cartagena de 1984 y sus semejanzas con la Convención de la Organización de la Unidad Africana de 1969: una perspectiva comparativa**. In: NAMIHAS, Sandra (Coord.). “Derecho Internacional de los Refugiados”. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, pp. 82-83.

Quase simultaneamente ao desenvolvimento do asilo latino-americano, surgia o refúgio no âmbito global⁴⁰, como norma jurídica internacional. Ou seja, um novo instrumento do gênero “asilo”, para regulamentar e normatizar a assistência a indivíduos que sofrem perseguição, ensejada aos mais diversos motivos – discriminação racial, convicções políticas ou religiosas, dentre outros – através de um conjunto de regras legais que permeiam e asseguram esse direito de proteção.

Antes da Primeira Guerra Mundial, como visto anteriormente neste capítulo, as soluções para a concessão de asilo aos perseguidos não tinham o parâmetro do Direito Internacional dos Refugiados. Não obstante, o panorama supracitado estava em curso de mudança. O Estado, antes receptivo ao acolhimento de pessoas – pois via com bons-olhos a adição de mão-de-obra disposta ao trabalho – passou a discriminar e a desencorajar a recepção de imigrantes em seus territórios. Entrava em vigor uma mobilização internacional, uma vez que, para a resolução do problema destes imigrantes, fazia-se necessária maior participação e organização internacional. A Liga das Nações ou Sociedade das Nações, através de movimentos coordenados, proporcionou ao refúgio um caráter organizacional anteriormente não aplicado. Isso ocorreu devido aos acontecimentos durante e pós Primeira Guerra, quando “grandes contingentes de refugiados dos impérios russo e otomano dirigiram-se à Europa Central e à do Oeste, assim como para a Ásia”⁴¹.

A Primeira Guerra foi um período de muita incidência de deslocamentos populacionais. O mundo encontrava-se fragilizado pelos problemas advindos da guerra. A Liga das Nações, neste momento, serviria como âncora para assegurar o abrigo aos refugiados de guerra.

Com o fim da I Grande Guerra, o problema dos deslocamentos de massa não terminou. Acompanhado dos problemas pós-guerra – de ordem política, social e econômica –, tornar o refúgio um instituto jurídico ficou mais difícil. O desemprego generalizado, o crescimento do nacionalismo político e econômico e, principalmente, as severas restrições imigratórias propiciaram um cenário político com mudanças e uma iminente “crise de soberania”⁴². E os refugiados, apesar de constituírem massas desenraizadas, não poderiam ser caracterizados tão somente como asilados

⁴⁰ Cf.: ANDRADE, José Henrique Fishel de. **Breve reconstituição...**, 2001, p. 115.

⁴¹ José Henrique Fishel de ANDRADE. **Breve reconstituição...**, 2001, pp. 116-117.

⁴² Cf.: ANDRADE, José Henrique Fishel de. **Breve reconstituição ...**, 2001, p. 119.

políticos, pois eram vários os fatores de sua fuga e não somente de ordem política⁴³. A pluralidade de motivos foi essencial porque, a comunidade internacional⁴⁴ teve que enfrentar o problema de definir a condição jurídica desses refugiados, organizar o seu assentamento ou repatriação e realizar atividades de socorro⁴⁵. Isso tomou força principalmente, após a entrada em vigor do Pacto da Liga das Nações, dois anos após o fim da I Grande Guerra (1920)⁴⁶, porque consideravam a Liga uma forte candidata a coordenar o processo institucional e a criar um instrumento legal que representasse o direito dos refugiados e que abordasse os problemas criados pelos movimentos imigratórios, à época. No entanto, a Liga das Nações esbarrava em um problema crucial, visto que, “uma organização com o objetivo de ser universal não poderia, àquela época, ser hostil a potenciais Estados-membros, o que ocorreria a partir do momento em que ela se incumbisse de proteger os nacionais desses Estados, que, por uma outra razão, tiveram de negar-lhes proteção”⁴⁷.

As moções da Liga das Nações ainda não constituíam em atividades exclusivas à proteção dos refugiados, no entanto, essa era uma necessidade⁴⁸. Inúmeras resoluções da Assembléia da Liga das Nações condenavam a expulsão de refugiados pelos Estados, que os forçavam a sair ilegalmente por suas fronteiras. Com a insistência da Liga essa foi uma prática abolida.

Foi através da Liga das Nações e dos esforços conjuntos da comunidade internacional que a minimização dos problemas dos refugiados começou a acontecer. Isso ocorreu no período que compreende o fim da Primeira Grande Guerra (1921) até alguns anos depois da Segunda Grande Guerra (1952). Este período é dividido em duas partes⁴⁹.

A primeira fase⁵⁰ compreende os anos de 1921 a 1938, quando a proteção aos refugiados tinha **qualificação coletiva**, ou seja, eram vislumbrados grupos inteiros

⁴³ Id.

⁴⁴ O mesmo que sociedade internacional: sistema sócio-político composto por atores estatais e não-estatais.

⁴⁵ Id.

⁴⁶ Id.

⁴⁷ José Henrique Fishel de ANDRADE. *O Direito...*, 1996, p. 25.

⁴⁸ Ibid., p. 26.

⁴⁹ Ibid., p. 27.

⁵⁰ Ibid., pp. 27-111.

de refugiados. Esta fase é marcada pela falta de proteção jurídica, quando muitos refugiados foram desnacionalizados. Devido à falta de documentação, os refugiados ficavam impedidos de entrar em outros países. À época, a preocupação da Liga se dava, sobremaneira, à proteção jurídica dos refugiados e de seu reassentamento. Inicialmente, a principal atividade era a assistência imediata aos grupos de refugiados. Nesse momento, verificou-se ainda mais forte a necessidade um estatuto jurídico que os acolhesse. Mais tarde, a proteção jurídica veio através de organismos especializados criados pela própria Liga.

No segundo período (1938-1952)⁵¹, os refugiados passaram a ser vislumbrados pela **perspectiva individual**. Não mais eram caracterizados por suas origens nacional, religiosa, étnica ou racial, não menos por sua participação política. O elemento fundamental na sua definição era a convicção pessoal de cada refugiado. Esse mesmo período se desmembra em mais dois: o período de 1938 a 1947 – caracterizado, basicamente, por abranger o tempo de duração da Segunda Guerra Mundial – e o período de 1947 a 1952 – caracterizado, especialmente, pela centralização institucional no que refere a proteção e assistência aos refugiados.

1.3.2 DO PASSAPORTE NANSEN À CONVENÇÃO DE GENEBRA.

Como fora dito anteriormente, a primeira tentativa de organizar a comunidade internacional foi a Liga das Nações ou Sociedade das Nações⁵². Os violentos conflitos e tumultos políticos no período de 1919 e 1939, desenraizaram cerca de cinco milhões de pessoas só na Europa, em especial judeus, russos, gregos, turcos, armênios e republicanos espanhóis⁵³.

Antes mesmo da criação da Liga das Nações, o explorador norueguês, Dr. Fridjof Nansen⁵⁴, recorreu aos dirigentes dos Estados Unidos, Grã-Bretanha, França

⁵¹ Ibid., pp. 26, 113-181.

⁵² A Liga das Nações tem sede em Genebra e nasceu após a I Grande Guerra, em consequência dos Tratados de Paz de 1919. Ela representa a primeira constituição formal da comunidade internacional.

⁵³ Cf.: ONU/ACNUR. **A Situação dos Refugiados no mundo – 2000 : cinquenta anos de acção humanitária**. Lisboa : ACNUR, 2000, p. 15.

⁵⁴ Junto com o Alto Comissário estadunidense James McDonald, Nansen foi um dos mais importantes pioneiros na ação internacional a favor dos refugiados. Nascido na Noruega em 1861, o explorador norueguês foi o primeiro Alto Comissário para os Refugiados, nomeado pela Liga das Nações. Em 1922, ganhou o Prêmio Nobel da Paz e faleceu em 1930.

e Itália em favor dos refugiados russos vítimas da fome, que estavam espalhados pela Europa.

Nansen, famoso por seu espírito inquieto, lutou fortemente para tornar realidade a Liga das Nações e, além disso, para que a Noruega a ela aderisse. Cada governo que aderisse a Liga, nomearia um delegado representante de seu Estado. Em 1921, Nansen foi nomeado delegado pelo Governo norueguês na Liga das Nações⁵⁵.

Embora a criação da Sociedade das Nações fosse uma necessidade eminente, ela sofria sérios problemas à época de sua fundação, pois muitos países a ela não se associaram; entre os países vitoriosos da I Guerra Mundial, permeava muita desunião; novos conflitos surgiam na Rússia onde estava em andamento uma violenta guerra civil e como consequência disso, crescia muito o número de pessoas perseguidas, deportadas, desabrigadas, famintas e enfermas⁵⁶. Diante daquela realidade a Liga das Nações cedeu aos apelos de Nansen, que pedia para que o mundo fosse cercado por uma “cadeia de irmandade” e nesse momento verificou-se a urgência na criação de uma instituição que organizasse o assentamento ou repatriação dos refugiados e realizasse também atividades de socorro⁵⁷.

As ações internacionais formais em defesa dos refugiados iniciaram em agosto de 1921, com um pedido do Comitê Internacional da Cruz Vermelha à Sociedade das Nações, para conceder auxílio aos refugiados russos – mais de um milhão – deslocados pela guerra civil russa⁵⁸. Uma atitude que criou um programa de assistência às pessoas deslocadas que viviam em condições desumanas e ocorreu durante uma Conferência com representantes de 13 países e a Cruz Vermelha⁵⁹. A Sociedade reagiu, designando Nansen, “Alto Comissário em nome da Liga das Nações para tratar dos problemas dos refugiados russos na Europa” e coordenador desse programa. Sua responsabilidade com a comunidade refugiada não era em vão, tinha apoio de grandes potências mundiais e estendeu seu apelo

⁵⁵ Cf.: ONU/ACNUR. Op. cit., p. 15.

⁵⁶ Id..

⁵⁷ Id..

⁵⁸ Id..

⁵⁹ Id..

além da Liga⁶⁰. Ele interveio, perante a Assembléia da Liga das Nações em nome das milhares de pessoas deslocadas de seus países proferindo um discurso repetido inúmeras vezes: “Em nome da humanidade, em nome de tudo aquilo que é nobre e sagrado para nós, suplico a todos vós que tendes esposa e filhos. Desta tribuna faço um chamado aos governos e povos, da Europa e do mundo inteiro, para pedir sua ajuda e assistência”⁶¹.

A União Soviética, entretanto, havia sido excluída da Liga das Nações e por isso se negava a receber ajuda dela. Por fim, acabou por permitir que Nansen trabalhasse como seu interlocutor. Os refugiados russos estavam espalhados pela Polônia, Alemanha, nos Bálcãs, França, Turquia e em outros países. Ao final do ano de 1921, através do trabalho do Alto Comissário Nansen, mais de trezentos e oitenta mil de refugiados haviam retornado a seus lares⁶². Nansen dedicou atenção particularmente jurídica a proteção dos refugiados. Sempre apoiado pelas grandes potências, criou o “Passaporte Nansen”⁶³ – documento que pôde ser usado, antes de tudo como um certificado de identidade – , para que suas atividades não cessassem. Isso ocorreu durante uma conferência internacional organizada por ele próprio que resultou na introdução de documentos de viagem e de identidade para os refugiados, comumente conhecidos como “Passaportes Nansen”. Este documento foi entregue aos russos – e mais tarde aos armênios – que não quiseram voltar para o seu país de origem. Quando malograram-se as negociações com a URSS, para com os refugiados russos, o Alto Comissário lançou a idéia da adoção de mediadas adicionais, prevendo a criação de um estatuto jurídico seguro para os refugiados e esses primeiros instrumentos serviram, mais tarde, como fontes para as Convenções de 1933 e 1951.

As responsabilidades do Alto Comissário foram mais tarde alargadas, abrangendo refugiados gregos, búlgaros armênios e grupos específicos de

⁶⁰ Id..

⁶¹ Fridjof NANSEN, apud Jaime RUIZ DE SANTIAGO. **O Direito Internacional dos Refugiados em relação com os Direitos Humanos e em sua evolução histórica**. Trad.: Elton Polverio Junior. In : TRINDADE, Antônio Augusto. Caçado, PEYTRIGNET, Gérard. & RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. “As três vertentes da proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana – Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados”. San José, Costa Rica: IIDH / CICV / ACNUR, 1996, p. 259.

⁶² Cf.: RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. **Derechos Humanos, Derecho de los Refugiados: evolución y convergencias**. In: NAMIHAS, Sandra (Coord.). “Derecho Internacional de los Refugiados”. Lima: Fondo Editorial de la PUC del Perú, 2001, pp. 82-83.

⁶³ Cf.: RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. **O Direito Internacional...**, 1996, p. 259.

refugiados. Outra crise confrontou o Alto Comissário, em 1922⁶⁴. Neste ano, estourou a guerra entre Grécia e Turquia, com o êxodo de dois milhões de refugiados. Nansen conseguiu apoio novamente da Liga das Nações com vistas a atender os refugiados originários deste conflito. Na mesma época, esperançosos de criar uma Armênia livre e independente, os armênios receberam a ajuda de Nansen, para o retorno de seu povo que se encontrava disperso por vários países. Neste mesmo ano, o Alto Comissário é recompensado e reconhecido ao receber o Prêmio Nobel pela Paz.

Nansen dedicou os últimos anos de sua vida tentando obter verbas para reinstalação dos refugiados armênios que tomou sob sua proteção, contudo, a forte posição anti-comunista impediu-o de atingir esse objetivo. Além disso, “os chamados urgentes e patéticos de Nansen chocaram-se com uma Assembléia da Liga das Nações cada vez mais fria e desinteressada, que não dava atenção aos seus apelos, e que fechava seus corações ante evidente necessidade”⁶⁵. Em 1930, falece Fridjof Nansen, no entanto, sua consciência de dignidade humanitária ficou imortalizada em suas obras. E o mais importante é que ele conseguiu mobilizar a comunidade internacional com o intuito de tratar a problemática dos refugiados como um problema global e através dessa concepção buscar encontrar uma solução permanente para o problema dos refugiados.

Nos anos que seguem, após a morte de Nansen, a comunidade internacional teve de enfrentar a fuga de refugiados da Alemanha Nazista, com o então surgimento do Partido Nacional-Socialista alemão, liderado por Adolf Hitler. Embora a Liga das Nações tenha recusado financiar oficialmente a assistência aos refugiados, designou o professor e jornalista estadunidense James McDonald,⁶⁶ como “Alto Comissário Independente para os Refugiados (judeus e outros) provenientes da Alemanha”. De 1933 a 1935, McDonald combateu severamente as restrições imigratórias para o assentamento de refugiados judeus, não-arianos e opositores do regime nazi, em outros países⁶⁷. Embora sua missão fora um tanto curta, o Alto Comissário defrontou-se com graves problemas. Ajudou a abrigar mais

⁶⁴ Cf.: ONU/ACNUR. **A Situação...**, 2000, p. 15.

⁶⁵ Jaime RUIZ DE SANTIAGO. **O Direito Internacional...**, 1996, p. 261.

⁶⁶ Cf.: ONU/ACNUR. **A Situação ...**, 2000, p. 15.

⁶⁷ Id..

de oitenta mil refugiados no território palestino⁶⁸. E, em setembro de 1935, seu maior desafio chegou quando as leis de Nuremberg foram adotadas pelos nazistas, que proibiam o direito de voto e cidadania aos indivíduos de etnia judia⁶⁹. Os nazistas tomavam força na Alemanha e os adeptos ao regime – cada vez em maior número – passaram a demitir seus empregados judeus. O fluxo de deslocamento aumentava em grandes proporções e as perseguições aumentavam. Frustrado pela falta de apoio da Liga das Nações, McDonald demite-se de seu cargo, em 27 de dezembro de 1935, com uma carta amplamente divulgada na época, na qual fazia sérias críticas à falta de ação firme da Liga quanto aos destroços que a política nacional nazista traria para a humanidade⁷⁰. Seus esforços não foram ouvidos e a Liga das Nações continuava a julgar o problema dos judeus como assunto puramente interno⁷¹.

Ainda em 1933, “a Liga das Nações criou, uma administração *ad hoc* sediada em Londres, encarregada de assegurar aos perseguidos um reassentamento na Europa ou além-mar. A Convenção de Genebra de 1933, que foi um dos primeiros instrumentos jurídicos internacionais relativos a refugiados, dava às pessoas sob sua competência uma condição similar a de estrangeiros privilegiados”⁷².

Com fins de efetivar a reinstalação dos perseguidos pela política nazista, é criado o Comitê Intergovernamental para os Refugiados (*Intergovernmental Committee on Refugees*), no ano de 1938, em Londres que, mais tarde, passou a compartilhar suas atividades com outro organismo (a Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento).

Antes do fim da Segunda Guerra Mundial e ainda antes do estabelecimento formal da Organização das Nações Unidas, em 1943, os aliados – incluindo a URSS – criam uma organização especificamente para os refugiados, chamada de Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento – ANUAR (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration*) – que ficou encarregada da

⁶⁸ Id..

⁶⁹ Id..

⁷⁰ Id..

⁷¹ Id..

⁷² Cyro SAADEH, Mônica Mayumi EGUCHI. **Convenção Relativa ao Estatuto Dos Refugiados / Protocolo Sobre O Estatuto Dos Refugiados.** Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/direitos/tratado12.htm>. Acesso em: 12 de maio de 2004.

repatriação das vítimas, cujos casos não podiam “conhecer outra solução permanente”⁷³. Durante sua existência, milhares de refugiados receberam sua assistência.

Nos anos de 1944 a 1945, a ANUAR prestou assistência em todos os países aliados, com exceção da União Soviética, que não permitia a atuação dela em seu território. Em meados de 1945 ela já tinha trezentas equipes trabalhando com os refugiados⁷⁴. Com o fim da guerra em maio de 1945, muitas pessoas desenraizadas almejavam sua volta para casa. Simultaneamente assistia-se o sumiço da Liga das Nações. Surgia, então, através da mobilização da sociedade internacional, a Organização das Nações Unidas – ONU, com vistas a construir uma nova organização dos Estados. A ANUAR concentrou suas atividades no repatriamento dessas pessoas, para a sua concretização rápida. Mais de sete milhões de pessoas, até o fim de 1945 já tinham sido repatriadas com sua ajuda. No entanto, a dependência da ANUAR pelos países aliados causava muita frustração⁷⁵. Em 1946, uma polêmica se instalou no âmbito da proteção aos refugiados. Os países do leste acreditavam que a assistência deveria ser proporcionada, somente, aos deslocados que regressassem ao seu país. Já o bloco ocidental insistia que a competência de decidir se voltaria para o seu país deveria ser do deslocado. A relutância de voltar para o seu país causou grandes controvérsias na sociedade internacional. “A questão, em causa era saber se as pessoas deviam ou não ter o direito de escolher o seu país de residência, de fugir à opressão e de exprimir as suas opiniões”⁷⁶.

A ANUAR era mantida por recursos financeiros advindos, em sua maior parte, do Governo dos Estados Unidos, nação essa que também assegurava sua liderança⁷⁷. Os estadunidenses recusavam-se a prorrogar o mandato da ANUAR para depois de 1947 e também não queriam continuar fornecendo o suporte orçamentário – cerca de 70% de sua totalidade – ao funcionamento do organismo. Nesse sentido, pressionaram a sociedade internacional, no intuito de criar uma nova

⁷³ RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. **O Direito ...**, 1996, p. 262.

⁷⁴ ONU/ACNUR. **A Situação...**, 2000, p. 16.

⁷⁵ Id..

⁷⁶ Id..

⁷⁷ Id..

organização para os refugiados mas, com diferente orientação⁷⁸. Visualizaram claramente, que o problema tinha duas nuances: a humanitária e a internacional⁷⁹.

Tempos depois do fim da guerra, em 1947, a ANUAR foi substituída pela Organização Internacional para os Refugiados – OIR⁸⁰. Como conseqüência às tensões políticas do pós-guerra, as operações da OIR começaram a ser questionadas. Dos 54 membros das Nações Unidas, apenas 18 contribuíram para o orçamento da OIR⁸¹.

Estabelecida em caráter não-permanente nas Nações Unidas, a OIR iniciou suas atividades em julho de 1947. Com a duração de seu mandato provisória, um ano e meio apenas, esperava-se a conclusão de seu programa ao fim de três anos (junho de 1950)⁸². Ainda que o trabalho da OIR se limitasse a fornecer assistência a refugiados europeus, era a primeira vez que, de forma integrada, constituía-se um organismo internacional, que lidava especialmente com todos os aspectos dos refugiados.

Com uma nova “roupagem”, a OIR evoluía a luz da política de assistência aos refugiados. A ANUAR tinha sua política baseada no repatriamento. Diferente dela, a OIR concentrava suas atividades definidas com prioridade em uma “política de reinstalação, em países terceiros, a partir de países de asilo”⁸³, com funções que abrangiam o “repatriamento, a identificação, o registro e a classificação, cuidados e assistência, proteção jurídica e política, transporte, reinstalação e reintegração”⁸⁴. Esta visão recente foi perpetuada em uma resolução da Assembléia Geral da ONU, onde se declarava que a obrigação dos refugiados e deslocados de retornarem aos seus respectivos países de origem não deveria existir. Isto dinamizou o auxílio aos refugiados e intimidou a formação de conflitos de ameaça a paz internacional.

Entre julho de 1947 e janeiro de 1952, a OIR reassentou em outros países, mais de um milhão de pessoas deslocadas, e repatriou setenta e três mil refugiados,

⁷⁸ Id..

⁷⁹ Id..

⁸⁰ Id..

⁸¹ Ibid., p.17.

⁸² Ibid., p.16.

⁸³ Id..

⁸⁴ Id..

alocados em outros países⁸⁵. Sendo que, cerca de trinta por cento destes, para os Estados Unidos e o resto dividido entre Austrália, Israel, Canadá e vários outros países latino-americanos. Os governos ocidentais afirmavam ser favorável a esta nova divisão porque, além de trazer benefícios no âmbito econômico – os países receberiam abundante mão-de-obra –, seria também uma forma de redistribuir a população global, descongestionando a Europa. Contudo, a OIR não conseguiu findar com a questão do deslocamento⁸⁶. No final de 1951, ainda quatrocentos mil deslocados encontravam-se dispersos pela Europa⁸⁷.

No ano de 1952, precisamente em fevereiro, cessavam-se as atividades da OIR. Muitos motivos contribuíram para isso. A continuação da política de assistência aos refugiados era favorecida, mas havia divergências quanto aos objetivos que a cooperação internacional neste tema deveria atingir.

Um confronto quanto ao poder de administração permeava na OIR. Os países do leste achavam que a OIR era um instrumento de poder dos países do bloco ocidental e estes, por sua vez, liderados pelos Estados Unidos reclamavam dos altos custos para com o funcionamento orçamentário e operacional da organização.

No final da década de 40, início da de 50, o cenário internacional assistia ao endurecimento da Guerra Fria, que dominaria as quatro décadas seguintes. Em consequência disso, a economia crescia lentamente.

Em 1951, a demanda financeira da OIR e de suas operações aumentou rapidamente e em grande escala, chegando a quatrocentos milhões de dólares em meados do ano. Visto a evidente necessidade de manter a responsabilidade para com os refugiados e pessoas deslocadas, a comunidade internacional começou discussões sobre a possível criação de uma organização que a sucederia.

As tensões ideológicas da guerra fria ameaçavam a respeitabilidade universal quanto à integração dos refugiados repatriados. O maior obstáculo, quanto à existência dos refugiados, seria qualificar e estabelecer critérios para regê-los que fossem universalmente aceitos. Os anos de 1948 e 1949 foram marcos muito importantes na História da Humanidade e das Relações Internacionais e, nesse

⁸⁵ Ibid., p.18.

⁸⁶ Id..

⁸⁷ Id..

sentido, decisivos para a questão dos refugiados no mundo. A construção do Muro de Berlim e a divisão do Estado Alemão em duas partes, juntamente com outros fatos importantes daquele período intensificaram a Guerra Fria. Novos conflitos surgiam depois da ascensão do poder dos comunistas, desde a Checoslováquia até a China, com isso o fluxo de refugiados aumentava e ficava claro que o problema deles não era um fenômeno pós-guerra temporário. O mundo estava dividido em duas partes: de um lado os países do bloco socialista, do outro os países do bloco capitalista. A Cortina de Ferro que imperava na Europa, dividindo-a também entre Ocidental e Leste não permitia a circulação entre os dois blocos.

As negociações acerca da criação de um organismo específico para o problema dos refugiados no mundo, sofriam muitos boicotes do bloco socialista, especialmente da União Soviética. Em dezembro de 1948, um fato configurou um passo importante em defesa dos refugiados, foi adotada em dezembro deste ano a Declaração Universal dos Direitos Humanos, na qual, em seu artigo 14, enuncia que “cada pessoa tem o direito de buscar e gozar asilo em outros países se sofre de perseguição”⁸⁸.

As feridas da II Guerra mal começaram a cicatrizar e a comunidade internacional passava várias dificuldades. Quanto à questão dos refugiados, os custos consideráveis das operações de repatriação e reassentamento pareciam minuar os avanços na busca por soluções permanentes. As pessoas dos acampamentos de refugiados esperavam por soluções permanentes. Enquanto a Guerra Fria se intensificava, um número cada vez maior de Estados reconhecia a necessidade de se criar um novo órgão das Nações Unidas para os refugiados. Simultaneamente, as negociações conducentes à aprovação de uma convenção internacional – mais tarde conhecida como Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 –, que regulamentaria um estatuto para os refugiados, estavam bem avançadas.

O primeiro passo dessa mudança ocorreu em dezembro de 1949, quando a Assembléia Geral da ONU decidiu criar uma organização humanitária e apolítica, subsidiada ao seu poder, que trataria da questão dos refugiados, protegendo e ajudando na solução de seus conflitos. Criaram, então, o Alto Comissariado das

⁸⁸ Cf.: RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. **O Direito ...**, 1996, p. 263.

Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), com trinta e seis votos a favor, cinco contra e onze abstenções⁸⁹. O seu mandato seria provisório, com dimensões relativamente modestas, em um período inicial de três anos, a começar em 1º de janeiro de 1951.

A Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados foi adotada em Genebra, na Conferência da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados e Pessoas Apátridas, em julho de 1951 e entrou em vigor em abril de 1954. A Convenção declarava os direitos e deveres dos refugiados, assim como, as obrigações dos Estados-Contratantes para com os refugiados.

1.3.3 O ACNUR EM CINCO DÉCADAS.

A década de 50 foi marcada, no contexto da Proteção Internacional dos Refugiados, pela criação do ACNUR e pela adoção da Convenção de Genebra de 1951.

O ACNUR foi concebido com suas tarefas baseadas em duas vertentes: (i) proporcionar proteção internacional aos refugiados e; (ii) procurar soluções permanentes para o problema dos refugiados. Em paralelo, ajudaria os governos a facilitar os processos de repatriação voluntária aos refugiados e sua integração nas novas comunidades que os recebiam.

Tem como áreas de ação três linhas adotadas para a resolução das questões relacionadas aos refugiados⁹⁰:

- (I) **Repatriação** – é a condição considerada ideal. Quando o refugiado retorna ao país de onde veio, se houver certeza de que haverá segurança.
- (II) **Integração local** – caso não haja condição de retorno ao país de origem, o refugiado fica no país onde foi acolhido, com condições de inserção social na vida daquela Nação.

⁸⁹ Cf.: ONU/ACNUR. **A Situação ...**, 2000, p. 19.

⁹⁰ Cf.: UNB. Agência de Notícias da Universidade de Brasília. **Atuação em defesa de refugiados**. Disponível em: <http://www.unb.br/acs/unbagencia/aq1202-10.htm>. Acesso em: 01/05/2004.

(III) **Reassentamento** – ocorre quando o refugiado, por qualquer motivo, não pode permanecer no país que o acolheu. Desse modo o ACNUR e outros organismos internacionais buscam sua inserção em outro país.

O ACNUR foi criado com a finalidade de cumprir sua função por meio de ações que promovam a conclusão e ratificação de tratados e convênios internacionais para a proteção dos refugiados; através de medidas que condicionem a melhora da situação dos refugiados no mundo; promovendo esforços para a repatriação dos refugiados em seus locais de origem, na medida do possível; facilitando o transporte dos refugiados que se encontram em perigo; mantendo contato permanente com os governos e a sociedade civil e; facilitando e coordenando esforços provenientes de entidades privadas⁹¹.

O primeiro Alto Comissário do ACNUR foi o Dr. Gerrit Jan van Heuven Goedhart⁹², que assumiu o cargo em 1º de janeiro de 1951. Em 1952 reelegeram-se para um segundo período de três anos como Alto Comissário. No ano de 1954, ganhou, em nome do ACNUR, o Prêmio Nobel da Paz.

Em 1954, entra em vigor a Convenção de 1951. A primeira emergência do ACNUR ocorreu dois anos mais tarde, quando eclodiu a crise húngara que gerou o êxodo de duzentos mil refugiados, principalmente para a Áustria, em um período muito curto. Esta crise serviu de modelo para o trabalho do ACNUR nas emergências seguintes. Ele trabalhou arduamente com os governos da Áustria, Hungria e Iugoslávia, superando as divergências políticas na busca de soluções plausíveis. Trabalhou também com a colaboração de outras organizações internacionais como a Cruz Vermelha e muitos outros voluntários do Sistema Humanitário Internacional. O ACNUR desde o início sofria com financiamento inadequado, onde cada programa de auxílio tinha seu financiamento através de contribuições voluntárias. O bom trabalho feito durante a crise húngara trouxe respeitabilidade e credibilidade para a instituição. E em 1957, a Assembleia Geral reconheceu o caráter internacional do problema dos refugiados, autorizando a

⁹¹ Cf.: ONU/ACNUR. **Folleto Informativo No.20, Los Derechos Humanos y los Refugiados.** Disponível em: http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu6/2/fs20_sp.htm. Acesso em: 13/05/2004.

⁹² Cf.: ONU/ACNUR. **A Situação ...**, 2000, p. 22.

criação do fundo de emergência do ACNUR e, também, a criação do Comitê Executivo do Programa do Alto Comissariado⁹³.

No ano de 1959 é adotado pela Assembléia Geral o estatuto do ACNUR, transformando sua realidade institucional. Outrora regida em face aos consensos do bloco ocidental que limitava seus termos funcionais, com a concepção de que o ANCUR seria uma “organização internacional de refugiados que não constituísse qualquer ameaça à soberania nacional (...) nem que lhes impusesse novas obrigações financeiras”⁹⁴.

As atividades do ACNUR se estenderam além da Europa na década de 60. Os problemas dos refugiados chineses em Hong Kong, dos refugiados argelinos no Marrocos e na Tunísia, das lutas pela independência em vários países africanos, tudo isso contribuiu na extensão do trabalho do ACNUR além-Europa⁹⁵. Diante do aumento de atividades e dos novos desafios que enfrentara, o ACNUR sentiu a necessidade de ampliar o regime de proteção internacional ao refugiado, então conhecido. Em resposta a isso, aprovou o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados em 1967, que ampliou a concepção da proteção internacional, eliminando as restrições temporal e geográfica da Convenção de 1951. Além disso, o Protocolo abriu suas portas e agregou novos países que ainda não haviam ratificado a Convenção de 1951⁹⁶.

Outro passo decisivo aconteceu, mais tarde, em 1969, com a aprovação da Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA), que definiu o refugiado em outras disposições que se ajustavam à perspectiva regional dos refugiados africanos. Além disso, esta Convenção estabeleceu normas incalculáveis para as outras partes do mundo.

Na década de 70⁹⁷, o ACNUR ampliou muito mais suas atividades, desta vez pela Ásia. Em 1971, o conflito indo-paquistanês gerou cerca de dez milhões de

⁹³ Do qual o Brasil faz parte desde 1951.

⁹⁴ **Documento do Comitê Executivo do Programa do Alto Comissariado.** In: NAMIHAS, Sandra (Coord.). “Derecho Internacional de los Refugiados”. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, pp. 127-128.

⁹⁵ ONU/ACNUR. **El ACNUR a los 50 años: del ofrecimiento de una respuesta al planteamiento de soluciones duraderas.** In: NAMIHAS, Sandra (Coord.). “Derecho Internacional de los Refugiados”. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, p. 128.

⁹⁶ Nem todos os países que ratificam o Protocolo são signatários da Convenção.

⁹⁷ Ibid., p. 129.

peças deslocadas naquela região. Algum tempo depois, o ACNUR voltava a organizar o reassentamento de pessoas deslocadas em Bangladesh e Paquistão. Este conflito agregou uma nova experiência ao ACNUR. Devido às dificuldades passadas pela instituição na ajuda aos refugiados neste conflito, viu-se a necessidade de designar, pela primeira vez, um centro de coordenação para os refugiados de Bangladesh. Facilitou a comunicação e melhorou a organização da ajuda em grande escala.

Em meados da década de 70, mais regiões precisaram do auxílio do ACNUR – a saber: Indochina, Vietnã, Camboja e Laos. Mais uma vez a resposta do ACNUR foi de muita responsabilidade e presteza para com os refugiados advindos desses conflitos.

A década de 80 foi marcada por uma série de conflitos alimentados pela intensificação da Guerra Fria⁹⁸. Três continentes sofreram diretamente com essa crise (Ásia, África e Europa). África, Sudão, Afeganistão, Paquistão, República Islâmica e Irã desencadearam conflitos e como consequência, deslocamentos em massa de pessoas para os países vizinhos. Na América Central, as guerras civis na Guatemala, Nicarágua e El Salvador também causaram êxodo em grande escala.

A magnitude dos problemas dos refugiados no mundo e o elevado nível de insegurança nacional e regional geraram custos financeiros, políticos, ambientais e sociais, que repercutiam negativamente sobre a vontade dos países de oferecer asilo.

Para responder a estas crises o ACNUR necessitou de mais apoio e por isso iniciou esforços para ampliar a ajuda de emergência financeira.

No anos 90⁹⁹, alguns conflitos existentes há muitos anos estavam prestes a se resolver e aliados a eles, o iminente fim da Guerra Fria fez surgir um sentimento de que haveria uma nova oportunidade de paz em muitas zonas do mundo. O papel da ONU e do ACNUR, neste momento, foi, respectivamente, de intensificar os acordos de paz e fornecer assistência às necessidades imediatas nas regiões conflitantes.

⁹⁸ Ibid., pp. 129-130.

⁹⁹ Ibid., pp. 130-131.

Outro fato marcante nas atividades do ACNUR nos anos 90 foi o desenvolvimento da cooperação internacional com outros organismos internacionais para o desenvolvimento humano, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial (BIRD).

A dissolução da União Européia, em dezembro de 91 evidenciou a necessidade de multiplicar os enfoques regionais frente aos conflitos entre diferentes etnias e movimentos de nacionais distintos. Junto à Organização Internacional para Migrações (OIM) e com a Organização para a Seguridade e Cooperação na Europa, o ACNUR lançou uma conferência regional para discutir os problemas dos refugiados, pessoas deslocadas, outros migrantes involuntários e repatriados na Comunidade dos Estados Independentes (CEI) e Estados vizinhos. Com empenho o ACNUR conseguiu desenvolver suas atividades e solucionar os problemas de cerca de nove milhões de pessoas deslocadas.

Os desafios se sucederam durante a década com conflitos na Bósnia, Iugoslávia, Balcãs, Golfo dentre outros.

Recentemente, nos conflitos do Timor Leste, na Guerra do Afeganistão e na Guerra do Iraque, o ACNUR prestou serviços humanitários trabalhando com frequência com poucas condições de segurança.

Uma grande perda tanto para as Nações Unidas quanto para àqueles que lutam para Proteção Internacional dos Direitos Humanos e dos Refugiados foi a morte do brasileiro Sérgio Vieira de Mello, representante especial da ONU para o Iraque, em uma ataque à Bagdá em agosto de 2003.

Hoje, o número total de refugiados no mundo é mais de 10 milhões. O ACNUR e a comunidade internacional, todavia, estão lutando seriamente tanto para solucionar o problema dos refugiados no mundo quanto para fomentar e construir a cultura de paz através da Proteção Internacional da Pessoa Humana.

Capítulo II

O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS: CONCEITO E INSTRUMENTOS NORMATIVOS

Os diversos conflitos e abusos de poder que assolam a humanidade têm contribuído substancialmente para o agravamento do problema dos refugiados no mundo. Antes de tudo, o refugiado é vítima do não cumprimento dos direitos fundamentais da pessoa humana e, portanto, vítima da violação de seus direitos humanos.

O conceito atual de refugiado foi evoluindo gradualmente e agregando, gradativamente, medidas institucionais e jurídicas. Como fora descrito no primeiro capítulo deste estudo, a questão dos refugiados e deslocados é tão antiga quanto humanidade e está presente em diferentes épocas da história. No entanto, apenas contemporaneamente (século XX) a sociedade internacional tem regulamentado esta questão. Ao longo dos tempos, o conceito de refugiado foi sendo modificado e moldado às necessidades temporais. Conforme visto anteriormente, o problema dos refugiados adquiriu caráter internacional em 1919, com a formação da Liga das Nações e com a indicação do diplomata norueguês Fridjof Nasen para coordenar os trabalhos de socorro humanitário aos refugiados russos da Primeira Grande Guerra. O desenvolvimento da sua luta em prol dos refugiados logrou importantes conquistas na proteção internacional da pessoa humana e serviu de base, para o que mais tarde viria a ser o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)¹⁰⁰. A criação do ACNUR ocorreu logo após a Segunda Guerra Mundial, em 1950, quando fora incumbido de reassentar cerca de um milhão de refugiados europeus. Em 1951, surgia a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, e com ela a uniformização e institucionalização do conceito de refugiado.

Neste capítulo, será abordado tanto o conceito clássico e internacional do refugiado quanto os instrumentos internacionais que o legitimam, bem como a ampliação do conceito tradicional de refugiado com alguns instrumentos internacionais que auxiliaram no processo de expansão de sua definição.

¹⁰⁰ Cf.: MARCOLINI, Adriana. **As Perspectivas para os Refugiados no Século XXI**. In: MILESI, Rosita (Org.). "Refugiados: realidade e perspectivas". Brasília: CSEM/IMDH; Edições Loyola, 2003, pp.200-201.

2.1 A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE REFUGIADO.

Nádia Araújo¹⁰¹, em seu livro “Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira”, se apropria do título da primeira edição de “Origens do Totalitarismo” de Hannah Arendt, para definir a questão dos refugiados em uma só frase: “O fardo de nossa época”. Uma das mais importantes questões para a sociedade internacional, neste século, a Proteção Internacional aos Refugiados e pessoas deslocadas fora tratado por Hannah Arendt durante o desenvolvimento de sua obra sobre totalitarismo. Sendo Arendt um exemplo vivo da problemática dos refugiados, buscou durante todo o desenvolvimento de seu pensamento demonstrar sua preocupação e trazer à tona a discussão permanente sobre a questão dos refugiados no mundo e a busca por soluções duradouras.

Uma questão tão antiga quanto à humanidade, os refugiados têm sido um tema constante em reuniões e debates das Nações Unidas, ao longo de sua formação. Há consensos quanto à inevitabilidade desse tipo de deslocamento. Não se trata, de forma alguma, de um processo voluntário. Tão menos há uma escolha em sê-lo, pois não compete ao refugiado elegir-se, na verdade, ninguém o quer ser. Viver deslocado significa depender da atenção e assistência de outro, nas mais básicas necessidades.

Com a institucionalização do problema dos refugiados e a regulamentação desta condição perante a comunidade internacional, um conceito fora finalmente reconhecido juridicamente. Nos moldes do Direito Internacional, a Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, em seu artigo 1, define, de modo geral, que o conceito jurídico clássico de refugiado aplica-se àquela pessoa:

“(...) que, em consequência dos acontecimentos ocorridos na Europa antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontra-se fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade encontra-se fora do país no qual tinha sua residência

¹⁰¹ Cf.: ARAUJO, Nádia; ALMEIDA, Guilherme A.. **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 01.

*habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele*¹⁰².

Nota-se que há uma limitação temporal e geográfica nessa definição, uma vez que restringe a condição de refugiado àqueles atingidos pelos acontecimentos ocorridos na Europa, antes de 1º de janeiro de 1951. No entanto, o ponto caracterizador da essência do conceito de refugiado está presente nesta passagem: “*temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas*”. Portanto, este direito se aplica ao indivíduo, que temendo ser vítima de perseguição, pelos motivos descritos acima, abandona seu local de origem em busca de asilo. A condição fundamental está na existência de medo fundamentado por perseguição em razão de motivos étnicos, religiosos ou políticos. Segundo Casella¹⁰³, o conceito legal de refugiados engloba os indivíduos que têm seus direitos humanos ameaçados por lutarem para protegê-los e não somente por transgredir questões de ordem política. O caráter dessa Convenção é limitado e segundo Barreto¹⁰⁴, isso ocorre pois ela “parece ter sido aprovada para solucionar os casos de refúgio surgidos na 2ª Guerra Mundial”. Desse modo, não vislumbrava os novos casos de refúgio, considerando que os problemas dos refugiados não entrevêm soluções de curto prazo pois se perpetuam no tempo e espaço.

Durante a Segunda Guerra Mundial e no período imediato do pós-guerra, a demanda de refugiados era proveniente da Europa. Conforme diz Marcolini¹⁰⁵, o cenário no qual surgiu um sistema internacional para os refugiados – através da Convenção de 1951 e do ACNUR – era dominado pela Guerra Fria. A política consistia em uma luta freqüente entre a soberania da democracia ocidental sobre o regime comunista. O papel de uma instituição especializada e apolítica era apropriado para aquele período. A polêmica que permeava as questões ideológico-políticas proporcionava maior valor aos refugiados, que em sua maioria fugia dos

¹⁰² BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Divisão de Atos Internacionais. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/refugiados.htm>. Acesso em: 01/06/04.

¹⁰³ Cf.: CASELLA, Paulo Borba. **Refugiados: conceito e extensão**. In: ARAUJO, Nádia; ALMEIDA, Guilherme A.. Op. Cit.. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 20.

¹⁰⁴ Cf.: BARRETO, Luiz Paulo Teles F.. **Das diferenças entre os institutos jurídicos do asilo e do refúgio**. Disponível em: http://www.mj.gov.br/snj/artigo_refugio.htm. Acesso em: 01/05/2004.

¹⁰⁵ Cf.: MARCOLINI, Adriana. **As Perspectivas para os Refugiados no Século XXI**. In: MILESI, Rosita (Org.). “Refugiados: realidade e perspectivas”. Brasília: CSEM/IMDH; Edições Loyola, 2003, pp. 200-201.

regimes comunistas. A sociedade democrática ocidental apoiava o recebimento desses deslocados com o intuito de evidenciar a supremacia do seu regime. Com o fim da Guerra Fria essa prática perdeu o sentido político, o número de refugiados aumentava enquanto seu prestígio diminuía.

Durante a década de 60, novas situações de refúgio surgiram – em especial na África – e sentiu-se a necessidade de estender as aplicações da Convenção de 1951. Com o intuito de remediar algumas dessas limitações e ampliar o alcance da definição de refugiados, em 1967, foi elaborado o Protocolo adicional sobre o Estatuto dos Refugiados que suprimiu as reservas temporal e geográfica e propiciou, assim, carácter universal à Convenção de 1951. Essa mudança permitiu, também, a assistência aos refugiados não-europeus, incluindo todos refugiados do mundo. E ficou definido por esses dois documentos que refugiado se trata da pessoa obrigada a procurar asilo fora de seu país quando é perseguida e em virtude disso teme sua vida ou liberdade. Piovesan¹⁰⁶ ainda afirma que, “refugiada é a pessoa que não só não seja respeitada pelo Estado ao qual pertence, como também seja esse Estado quem a persiga, ou não possa protegê-la quando ela estiver sendo perseguida”.

Em 1969, com Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA), o conceito de refugiado foi novamente expandido. Nela, aspectos específicos da problemática dos refugiados africanos foram abordados e aplicados aos países membros¹⁰⁷. Sem excluir o artigo 1 da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, acrescenta que refugiado é:

“(...) qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem a nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da sua residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade”¹⁰⁸.

Desse forma, assegurando casos onde não somente pela existência de temor por motivos de perseguição, mas também em razão por desastres causados pelo homem, estende-se a visão da proteção ao refugiado.

¹⁰⁶ Flávia PIOVESAN. **O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados**. In: ARAUJO, Nádia; ALMEIDA, Guilherme A.. Op. Cit.. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, pp. 33-34.

¹⁰⁷ Ibid., p.35.

¹⁰⁸ ONU/ACNUR. **Convenção da OUA de 1969**. Disponível em: “Terminologia do Direito Relativo aos Refugiados”, http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/termin0.html. Acesso em: 01/05/2004.

Em 1984, a Declaração de Cartagena¹⁰⁹ sobre os Refugiados amplia novamente a condição dos refugiados – seguindo o mesmo caminho da Convenção da OUA – molda mais uma vez a definição de refugiado em decorrência de problemas específicos ocorridos principalmente na América Central. Nesta Declaração – aplicável aos países latino-americanos – recomenda-se que a definição de refugiado abranja:

“(...) face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, para 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”¹¹⁰.

Mais recentemente, em 1994, a Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas intensificou a relação entre refugiados, pessoas deslocadas e direitos humanos. Questões contemporâneas, anteriormente não-mencionadas nos demais documentos, foram incluídas, como é o caso do deslocamento forçado; dos direitos econômicos, sociais e culturais; do desenvolvimento sustentável; das populações indígenas; dos direitos da criança; do enfoque de gênero e; do amplo conceito do direito de refúgio à luz dos direitos humanos¹¹¹. Ela prestou atenção substancial no problema do deslocamento interno como um todo. Vislumbrou na violação dos direitos humanos as causas dos deslocamentos e, somente com a certeza de que esses direitos possam ser assegurados pelos Estados de Direito,

¹⁰⁹ A Declaração de Cartagena é uma recomendação aos seus países signatários.

¹¹⁰ ONU/ACNUR. **Declaração de Cartagena de 1984**. Disponível em: “Direito Internacional dos Refugiados: instrumentos regionais”, http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/cartagen.html. Acesso em: 01/05/2004.

¹¹¹ Cf.: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Aproximações ou convergências entre os Direitos Humanos e o Direito dos Refugiados**. In: BAPTISTA, Luiz Olavo; FONSECA, José R. F. (Coord.). “O Direito Internacional no terceiro milênio: estudos em homenagem ao professor Vicente Marotta Rangel”. São Paulo: LTr, 1998, p. 689.

estarão conquistando soluções duradouras para o problema dos refugiados e deslocados no mundo.

Segundo Piovesan¹¹², esses recentes instrumentos internacionais não excluem o sentido clássico do termo refugiado adotado na Convenção de 1951, tampouco o ilegitimam, pelo contrário, tratam-se de documentos complementares evoluídos ao longo dos anos, buscando sempre a interação com os direitos humanos. Ademais, o conceito de refugiado definido na Convenção de 1951 e em seu Protocolo Adicional de 1967 constituem, juridicamente, em uma base para a aplicação da proteção universal dos direitos dos refugiados e portanto devem ser desdobradas à luz das realidades regionais, na busca por soluções duradouras.

Hoje, a maior parte dos refugiados no mundo é de procedência africana e asiática dos quais a grande maioria é composta por crianças e mulheres. O problema do refúgio trouxe mudanças em sua natureza bem como, em sua origem e localização. Se no passado, os refugiados migraram da Europa para ex-colônias ou países do terceiro mundo, hoje, a maior parte dos refugiados origina-se em países em desenvolvimento e nestes, por sua vez, encontram abrigo em outros países também em desenvolvimento. A esse respeito, Smyser¹¹³ acrescenta que, “hoje, contudo, o sistema projetado para lidar com os refugiados que emergiram dos escombros da guerra, embora modificado e ampliado em virtude das crises subseqüentes, é prolongado pela dimensão de um fenômeno que se tornou numeroso, insistente e onipresente”.

2.1.1 RECENTES QUESTIONAMENTOS AO CONCEITO DE REFUGIADO.

Conforme emirjam novos desafios, o conceito de refugiado passa por questionamentos e agrega novos valores.

A esse respeito, compartilha-se a idéia de Marinucci e Milesi¹¹⁴ quando discursam sobre os “refugiados ambientais”. As várias causas da má utilização do

¹¹² Cf. : PIOVESAN, Flávia. **O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados**. In: ARAUJO, Nádia; ALMEIDA, Guilherme A.. Op. Cit.. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 36.

¹¹³ W. R. SMYSER. **Refugees: a never-ending story**. In: Revista “Foreign Affairs”, Vol. 64, 1ªed., 1985, p.155. Tradução livre.

¹¹⁴ Cf.: MILESI, Rosita; MARINUCCI, Roberto. **Refugiados: realidade e perspectivas**. Org.: Rosita Milesi. Brasília: CSEM/IMDH; Edições Loyola, 2003, p.15.

meio ambiente, sua depredação e poluição e as conseqüências de longos anos dessas ações, provocam a formação dos chamados “refugiados ambientais”. Recentemente, no filme de ficção “O dia depois de amanhã”, o diretor Roland Emmerich traz à tona novas discussões sobre o conceito de refugiado. Por causa de uma interrupção climatológica de proporções inconcebíveis a Terra sofre alterações climáticas que modificam drasticamente a vida da humanidade. O hemisfério norte é praticamente destruído e entra em uma nova era glacial provocando o surgimento de milhões de refugiados estadunidenses em pouco tempo. Estes migram para o sul em busca de proteção, quando chegam na fronteira dos Estados Unidos com México, uma incrível contradição ocorre quando uma enorme quantidade de estadunidenses cruza a fronteira em busca de abrigo. Mas o Governo mexicano nega a permissão da entrada daqueles em seu país alegando não serem compelidos de assim o fazer pois não há instrumento jurídico internacional que os “obrigue”. Ainda que seja ficção, nos remete a um questionamento mais profundo: o fundado temor a sua vida e considerando a situação de que o Estado, o qual lhes compete a proteção, está impossibilitado de lhes resguardá-la, não seria esse um caso de refugiado convencional? Eles não fogem por motivos políticos ou de origem de conflitos armados, tão menos por perseguição política. Mas sim por catástrofes naturais, seca ou desertificação do território onde vivem. Entretanto, os refugiados ambientais são uma categoria de indivíduos não-contemplados pela Convenção de 1951 e seu Protocolo adicional de 1967 e portanto, não gozam do estatuto jurídico estabelecido por esses documentos aos refugiados convencionais.

Ademais, outros tipos de problemas da sociedade contemporânea trazem recentes discussões sobre os fluxos de pessoas que migram por causa da progressiva degradação das suas condições de vida em conseqüência da extrema miséria que lhes atenta. Diante disso, pergunta Milesi¹¹⁵: “não seria a miséria uma nova forma de ‘perseguição’ motivada pela pertença ‘a determinado grupo social?’”. A própria autora responde ressaltando a posição do ACNUR, que afirma que tanto os refugiados ambientais quanto os refugiados econômicos, vítimas da miséria e das catástrofes naturais não encontram guarda nas definições nos institutos jurídicos internacionais para os refugiados, pois não se encontram desamparados de proteção de seu próprio Estado, não exigindo portanto, resguardo específico do

¹¹⁵ Id..

ACNUR¹¹⁶. No entanto, compartilhando ainda do pensamento de Milesi, embora não contemplados por esses instrumentos legais, muitos países reconhecem os tipos de refugiados supracitados em virtude da admissão de que todo ser humano tem direito à vida e à segurança, de acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Desta forma, uma visão restrita sobre a aplicação da proteção a esse tipo de refugiado adquire um aliado. Atualmente, alguns países da Europa Ocidental, referem-se a pessoas cuja situação não se encontra abrangida pela definição da Convenção de Genebra de 1951, mas consideram necessitados de proteção internacional, como “refugiados de fato”¹¹⁷, na intenção de ampliar o conceito clássico e tradicional e adequá-lo aos novos parâmetros da conjuntura internacional.

2.1.2 O DESAFIO DE SER REFUGIADO¹¹⁸.

Em meio a um mundo xenófobo, a busca pela aceitação na sociedade é cada vez mais presente e mais difícil. Para o refugiado essa aceitação é mais do que necessária, é essencial. O indivíduo que foge de seu território, já sofreu inúmeras “feridas” aos seus direitos humanos. Ser aceito em uma nova comunidade, contribui, gradativamente para que ele se sinta não somente protegido, mas integrado. Sua inclusão no território consiste em um novo processo de construção das relações sociais necessárias ao seu restabelecimento. Não somente provar que é refugiado e ser aceito pelo país receptor, o refugiado precisa ser aceito pela nova comunidade em todos os sentidos.

O refugiado enfrenta diversos desafios. Enfrentar o problema da diferença cultural ou lingüística muitas vezes é um dos maiores empecilhos. O idioma é parte fundamental na caracterização cultural de um povo, mais que isso é um patrimônio. Manter e preservar seu patrimônio cultural. Poder festejar, exercer sua cultura. Ter acesso ao crescimento cultural e educacional.

¹¹⁶ Id..

¹¹⁷ **Refugiados de fato** são pessoas cuja situação não se encontra abrangida pela definição da Convenção de Genebra de 1951, mas considera que precisam de proteção internacional. **Refugiados estatutários** são pessoas que foram consideradas refugiadas pela aplicação das disposições dos instrumentos internacionais anteriores à Convenção de 1951. **Refugiados convencionais** são aqueles abrangidos pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1957.

¹¹⁸ Cf.: ARAÚJO, Washington. **O desafio de ser Refugiado**. In: MILESI, Rosita (Org.). Op. cit., 2003, pp.38-44.

A dificuldade não só do entendimento mas também do acesso a ele, como por exemplo, ler um jornal ou livro. Conservar seus ritos religiosos, suas crenças e ser respeitado por sua escolha. A dificuldade em se fazer entender e ser entendido é desafio decisivo. Muitas vezes, causa da baixa auto-estima, da sensação de impotência, de insegurança. O que leva, em vários casos, ao “autismo” do refugiado, que se fecha em um casulo.

Alcançar a cidadania! Ter acesso a uma identidade, se beneficiar de medidas políticas e sociais como se estivesse de fato em seu país e que este lhe assegurasse isso. Desafiar os abismos e as disparidades na capacidade profissional. Desafiar as políticas nacionais protecionistas que privilegiam os empregos aos nacionais.

Adquirir a independência financeira em um mundo onde o nível de desemprego tem crescido fortemente. Poder transitar livremente no território onde se encontra, se assim desejar, sair deste para o estrangeiro. Estar seguro e sentir-se protegido. Ser cidadão.

Esses são alguns dos vários desafios enfrentados pelos refugiados, que depois do 11 de setembro está cada vez mais xenófobo. Um mundo, que na conjuntura atual, convive com diversos problemas de caráter social e prioriza as relações político-econômicas e esquece do elemento fundamental para a sociedade: o homem!

2.2 A GARANTIA DO DIREITO DE REFÚGIO: INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS E REGIONAIS.

Conforme visto no capítulo 1, desde o passaporte de Nansen, diversos instrumentos têm sido utilizados na procura por soluções duradouras para a questão dos refugiados. Antes da Segunda Guerra, no âmbito internacional, cinco instrumentos foram concluídos para regulamentar a recepção dos refugiados provenientes da Alemanha. Eram eles: a *Convenção de Montevideú* (1928); a *Convenção de Genebra* (1933); o *Acordo Provisório sobre o Estatuto dos Refugiados vindos da Alemanha* (1936); a *Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados vindos da Alemanha* (1938) e; o *Protocolo Adicional do Acordo*

Provisório de 1936 e à Convenção de 1938, de 1939. Inobstante, nenhum garantia o instituto de direito do refúgio.

Dispondo sobre a natureza dos refugiados no direito internacional, dividimo-nos em dois tipos: (i) aqueles abrangidos por instrumentos anteriores à Convenção de 1951 são denominados refugiados estatutários (*Statutory Refugees*) e; (ii) aqueles abrangidos pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967 são denominados refugiados convencionais (*Convention Refugees*).

O *status* do refugiado convencional – no nível internacional – é regido pela Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, os principais documentos. Mas durante o decorrer dos tempos, vários instrumentos regionais foram surgindo e agregando a proteção internacional dos refugiados novos parâmetros e valores.

2.2.1 CONVENÇÃO DE GENEBRA DE 1951 E O PROTOCOLO DE 1967 RELATIVOS AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS.

Tanto a Convenção de 1951, quanto o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados, contêm três tipos de disposições¹¹⁹:

- (I) Aquelas que contêm disposições sobre a **definição básica** do termo refugiado (quem é e quem deixou de ser);
- (II) Aquelas que definem o **estatuto jurídico** do refugiado (seus direitos e obrigações para com o país de seu refúgio) e;
- (III) Aquelas referentes à **aplicação** dos instrumentos sob a ótica administrativa e diplomática.

A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, adotada em uma conferência internacional, em 28 de julho de 1951, constitui em um documento que enuncia os direitos e deveres dos refugiados e as obrigações do Estado perante os refugiados. Trata-se de um instrumento universal para determinar a condição de refugiado a nível internacional, bem como para ministrar seus direitos e deveres frente à sociedade internacional. Foi um marco histórico para a normatização do tratamento jurídico aos refugiados. Quando, ao invés de buscar resolver casos

¹¹⁹ ACNUR. **Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para determinar O Estatuto de Refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados**. Versão portuguesa; Lisboa: ACNUR, 1996.

específicos sobre refugiados, por meio de acordos *ad hoc*, “optou-se por um instrumento único contendo a definição geral das pessoas que deveriam ser consideradas como refugiados”¹²⁰.

A comunidade internacional – dotada de uma necessidade de construir um instrumento internacional que definisse o *status* jurídico dos refugiados – aprovou este documento que fora nascido da raiz de uma recomendação da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas.

Como observa Ruiz de Santiago¹²¹, a Convenção é o primeiro instrumento universal que unifica a linguagem e, sobretudo, propõe uma definição que se aplica a qualquer pessoa que se encontre nas disposições apresentadas no Artigo 1º deste documento.

Até o ano de 1955, doze países membros da ONU haviam aderido a Convenção de 1951¹²². Em 1999, 131 países tinham aderido à Convenção. E atualmente, já constam 134 países signatários.

A Convenção de 1951 é composta por quarenta e seis artigos agrupados em sete capítulos divididos em: (i) disposições gerais; (ii) situação jurídica; (iii) empregos remunerados; (iv) bem-estar; (v) medidas administrativas; (vi) disposições executórias e transitórias e; (vii) cláusulas finais.

Ademais de enunciar o *status* jurídico do refugiado convencional e dos padrões de tratamentos para com eles, a Convenção dispõe dos princípios que defendem os direitos dos refugiados sobre emprego, educação, residência, liberdade de circulação, acesso jurídico, nacionalidade e principalmente a segurança contra o regresso forçado a um país que não lhes assegure a sua vida ou liberdade (*non-refoulement*).

O Artigo 1º dispõe da condição do refugiado, quem é reconhecido como tal, a quem se dirige aplicação de seu conceito:

¹²⁰ Id..

¹²¹ Cf.: SANTIAGO, Jaime Ruiz de. **O Direito Internacional ...**, 1996, p. 266.

¹²² São eles: Áustria (1954); Bélgica (1953); Dinamarca (1952); Equador (1955); França (1954); Islândia (1955); Israel (1954); Itália (1954); Mônaco (1954); Noruega (1953); Suécia (1954) e; Suíça (1955)

Artigo 1º - Definição do termo refugiado

A – [Qualquer pessoa] “(...) que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados; que, em consequência dos acontecimentos ocorridos na Europa antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontra-se fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade encontra-se fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele”.

Dispõe ainda, no Art. 1-F, sobre a não aplicabilidade do refúgio àqueles que “cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade, no sentido dado pelos instrumentos internacionais elaborados para prever tais crimes; cometeram um crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de serem nele admitidas como refugiados; tornaram-se culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas”.

Os artigos 2 e 4, dispõem: das obrigações gerais do refugiado (deveres para com o Estado receptor) e; da obrigação do Estado receptor em conceder ao refugiado a liberdade de prática de sua religião.

Conforme observado por Cavarzere¹²³, os Artigos 3 e 7 são dois importantes artigos da Convenção; dispõem sobre o princípio da igualdade de tratamento. O artigo 3 determina a aplicação da Convenção, pelo Estado-Contratante, a todos refugiados independente de sua raça, religião ou país de origem. Já o artigo 7 prevê o mesmo tratamento ao refugiado proporcionado aos estrangeiros em geral, com exceção a condições mais favoráveis previstas na Convenção. Ou seja, o mínimo de um tratamento que o refugiado pode esperar é o que estabelece o padrão mínimo de tratamento ao estrangeiro em geral, que concerne em não-discriminação por motivos raciais-étnicos, religiosos ou de nacionalidade.

¹²³ Cf.: CAVARZERE, Thelma Thais. **A circulação dos refugiados**. In: “Direito internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas”. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. 2ªed. rev. e atual, p. 136

O Capítulo II, formado pelos artigos 12 ao 16, decide a condição jurídica do refugiado. O artigo 12 dispõe sobre a regência jurídica do “estatuto pessoal” de cada refugiado (segundo Cavarzere, “capacidade legal, direitos de família e sucessório”¹²⁴), que será regido pela lei do país de domicílio, ou na falta desse, lei do país de residência. O artigo 13, que dispõe sobre os bens de propriedade, móveis e imóveis, decide que deverá ser proporcionado o tratamento mais favorável a esse respeito, não obstante, menos favorável ao tratamento dado aos estrangeiros nas mesmas circunstâncias. O artigo 14 assegura o mesmo tratamento dado ao nacional do Estado-Contratante para questões acerca de direitos artísticos e propriedade intelectual. Os artigos 15 e 16, respectivamente dispõem sobre o direito dos refugiados a associações apolíticas e sem fins lucrativos, e acesso aos tribunais.

O Capítulo III dispõe sobre as atividades lucrativas dos refugiados durante a estada no país receptor. O Capítulo IV, dispõe sobre o bem-estar do refugiado, que lhes assegura tratamento similar ao nacional do país receptor. Tal como os direitos quanto a sistemas de racionamento; direito ao alojamento (de acordo com as leis locais); à educação pública; à assistência pública; à legislação trabalhista e de seguros sociais, da mesma forma que forem assegurados ao nacional.

O Capítulo V dispõe das medidas administrativas para com o refugiado pelo Estado-Contratante. Um dos mais importantes artigos desse capítulo (art. 26) decide sobre a liberdade de circulação no território acolhedor, no qual lhes é permitido o direito à escolha do lugar onde pretende morar. Outro artigo importante do mesmo capítulo, o artigo 28, prescreve a expedição, pelo Estado-Contratante, de documento de viagem para o refugiado, assegurando-lhes o direito de circulação internacional do refugiado. Uma das mais importantes disposições da Convenção está prescrita ainda neste capítulo. Trata-se do artigo 33, sobre a proibição de expulsão ou de rechaço (*non-refoulement*):

Artigo 33 – Proibição de expulsão ou de rechaço

“(1) Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de forma alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que sua vida ou liberdade seja ameaçada em decorrência da sua raça, religião, nacionalidade, grupo social a que pertença ou opiniões políticas. (2) O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por

¹²⁴ Id..

um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo à segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por um crime ou delito particularmente grave, constitua ameaça para a comunidade do referido país”.

O *non-refoulement* compreende um princípio do direito internacional, segundo o qual o solicitante de refúgio não poderá ser encaminhado ao país ou à fronteira de algum país onde o mesmo poderá vir a sofrer ou sofre, algum tipo de perseguição que ameace ou viole seus direitos fundamentais como indivíduo. No entanto, esse benefício não será proporcionado ao indivíduo que ameace a segurança nacional, ou que tenha cometido crime ou delito grave que constitua em ameaça ao país ou sua comunidade.

Refoulement no vocabulário jurídico consiste no ato público de um Estado em devolver um indivíduo que se encontra sobre sua jurisdição a um outro Estado. Trata-se na repulsa de um Estado à presença daquele estrangeiro, através da ação de repelir o estrangeiro do território nacional¹²⁵.

Geralmente, quando abandonam seu país, os refugiados têm como primeira opção os países fronteiriços que, normalmente, não os desejam por ali. Isso cria uma situação tensa e instável que muitas vezes causam a quebra do princípio de não-devolução, como foi o caso dos ruandeses que escaparam, em 1994, do genocídio em seu país e foram forçados a voltar, apesar da insegurança que encontrariam ao retornar¹²⁶.

O *non-refoulement*, na Europa não é garantido única e exclusivamente pelo artigo 33 da Convenção de 1951, que por si só não assegura esse dever ao Estado-Contratante. O artigo 3 da Convenção Européia sobre Direitos Humanos aponta que o Estado-Contratante que reconduzir o refugiado, contrariando o artigo 33 da Convenção, estará agindo desumanamente e com papel degradante.

Essa proteção internacional proíbe, portanto, a expulsão e devolução forçada de pessoas na condição de refugiado. Consiste na garantia de não-devolução quando há eminência de perseguição nos termos da Convenção. Ademais, trata-se de norma imperativa consagrada no direito internacional, sendo, desta maneira *jus*

¹²⁵ Cf.: LUZ FILHO, José Francisco Sieber. **Non-refoulement: breves considerações sobre o limite jurídico à saída compulsória do refugiado.** In: ARAUJO, Nádia; ALMEIDA, Guilherme A. (Coord.). Op. Cit.. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 127.

¹²⁶ Cf.: MARCOLINI, Adriana. Op. Cit., 2003, pp. 201-202.

*congens*¹²⁷. Segundo Ruiz de Santiago¹²⁸, este princípio é considerado como a “coluna vertebral” do sistema jurídico protetor dos refugiados.

Outras disposições, contidas no Capítulo VII, tratam das cláusulas finais à aplicabilidade, ratificação ou adesão à Convenção.

Conforme visto anteriormente, o Protocolo de 1967 é adotado com a intenção de ampliar os limites geográfico e temporal da Convenção de 1951. E considerou que os Estados signatários ao Protocolo, abrangessem todos os refugiados “independentemente do prazo de 1 de Janeiro de 1951, possam gozar de igual estatuto” e das limitações geográficas (Europa) contidas na Convenção¹²⁹.

O seu sentido é explicado nos seus três primeiros parágrafos, quando consideram, para a assinatura do mesmo, os seguintes pontos: *“Considerando que a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra em 28 de Julho de 1951 (daqui em diante referida como a Convenção), só cobre aquelas pessoas que se tornaram refugiados em resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951”*; *“Considerando que, desde que a Convenção foi adotada, surgiram novas situações de refugiados e que os refugiados em causa poderão não cair no âmbito da Convenção”*; *“Considerando que é desejável que todos os refugiados abrangidos na definição da Convenção, independentemente do prazo de 1 de Janeiro de 1951, possam gozar de igual estatuto”*¹³⁰.

A primeira limitação, a “reserva temporal”, foi retirada. Como pode ser visto no trecho supracitado, suprime a data de 1º de janeiro de 1951 e aplica a Convenção à todos os refugiados independente da data em que foram considerados como tais. A segunda limitação, a “reserva geográfica”, ao contrário da primeira aparece, no Protocolo, como opção aos países, no artigo 1, § 3: *“O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Partes sem qualquer limitação geográfica, com a exceção de que as declarações existentes feitas por Estados já partes da Convenção de acordo com o artigo 1-B (1) (a) da Convenção deverão, salvo se alargadas nos termos do artigo 1-B (2) da mesma, ser aplicadas também sob o presente*

¹²⁷ Cf.: LUZ FILHO, José Francisco Sieber. Op. cit., 2001, p. 127.

¹²⁸ Cf.: SANTIAGO, Jaime Ruiz de. **O Direito Internacional...**, 1996, p. 270.

¹²⁹ Trecho retirado das considerações iniciais do Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados, de 1967. Disponível em: http://www2.mre.gov.br/dai/m_70946_1972.htm. Acesso em: 01/05/2004.

¹³⁰ Id..

*Protocolo*¹³¹. Como concluído por Ruiz de Santiago, “retirada a ‘limitação temporal’, graças ao Protocolo de 1967, subsiste a possibilidade de manter a ‘limitação ou reserva geográfica’¹³²”.

O Protocolo de 1967 é composto por onze artigos, que após a apreciação da Assembléia Geral, ficou aberto para adesão a 31 de janeiro de 1967 e entrou em vigor em 4 de outubro do mesmo ano. Este é um documento independente da Convenção de 1951, do qual os Estados podem aderir sem serem partes contratantes da Convenção. Nele os Estados se comprometem a aplicar as disposições fundamentais da Convenção (artigos 2 a 34). Até o ano de 1999, 134 países haviam aderido ao Protocolo de 1967¹³³.

2.2.2 INSTRUMENTOS REGIONAIS.

No presente estudo já fora mostrado que após a Segunda Guerra o problema dos refugiados no mundo não cessou. Diversas outras crises assolaram o mundo com situações específicas àquelas regiões. Com efeito, surgiram diversos atos internacionais para a solução daqueles problemas particulares. Regionalmente, surgiram outros instrumentos regionais na África, nas Américas e na Europa. Tais documentos tratam não só de refugiados como assuntos pertinentes ao seu contexto.

Na África, o mais importante instrumento que rege aspectos específicos do problema dos refugiados africanos é a Convenção da OUA, adotada pela Assembléia dos Chefes de Estado e de Governo da OUA, em 10 de setembro de 1969.

O problema do asilo diplomático e territorial na América Latina culminou na criação de vários instrumentos regionais tais como: as Convenções sobre os asilo diplomático e territorial de Caracas, em 1954 e as mais recentes Declaração de Cartagena (1984) e Declaração de San José (1994).

Esses documentos num todo formam o Sistema Jurídico Internacional de Proteção aos Refugiados, que à luz das Relações Internacionais buscam minimizar

¹³¹ Id..

¹³² Jaime RUIZ DE SANTIAGO. **O Direito Internacional...**, 1996, p. 269.

¹³³ Cf.: ONU/ACNUR. **A Situação...**, 2000, p. 312.

os estragos causados, por tantos conflitos e guerras, na pessoa humana e protegê-la na busca contínua de soluções duradouras para a problemática dos refugiados no mundo.

Capítulo III

O REFÚGIO NO BRASIL

A história das migrações no Brasil remonta desde o início de sua formação, ainda na época do Brasil-Colônia. Somos um país miscigenado formado pelas mais diferentes culturas. Desde o Brasil-República, importantes fluxos migratórios, procedentes da maioria dos continentes, têm chegado ao Brasil e contribuem substancialmente para a formação constante do povo brasileiro.

Nas décadas de 60 e 70, a América Latina era palco de regimes ditatoriais e especialmente durante essa época, o Brasil recebeu inúmeros pedidos de asilo e refúgio, acolhendo muitos desses. Ainda no cenário latino-americano e principalmente no Cone Sul, o ACNUR tem concentrado suas ações em uma estrutura tripartite que conta com a interação entre Estados, Sociedade Civil e ACNUR.

O número total de refugiados, deslocados e requerentes de asilo, abrigados pelo ACNUR é cerca de 17,7 milhões. No Brasil, até outubro de 2003, 2.881 refugiados recebiam assistência, número cerca de 5,25% maior que 2002, sendo que deste total 80% são de origem africana, na sua maioria angolanos¹³⁴.

A legislação brasileira é bastante rígida quanto à entrada de estrangeiros no país, mas isso não consiste, necessariamente em problema, pois constitui leis modernas e avançadas quanto a Proteção Internacional do Direito dos Refugiados. Entretanto, é mister saber que em termos relativos, o Brasil recebe uma quantidade pouco significativa se comparado a outros países. E no mais, com uma população de mais de 174 milhões¹³⁵, é difícil entender porque somente 3.743 (entre refugiados e asilados) são abrigados pelo Brasil¹³⁶. De certo existem os problemas sociais e econômicos que cercam toda a conjuntura brasileira, mas por se tratar de um país com legislação tão avançada quanto à proteção dos refugiados, há uma certa relevância sobre este assunto.

¹³⁴ Fonte do Escritório do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), no Brasil.

¹³⁵ Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

¹³⁶ Fonte: ACNUR. Disponível em: <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/statistics>. Acesso em : 01/05/2004.

Apesar de o processo de obtenção de refúgio ser bastante burocrático, sua funcionalidade não é impedida e uma das maiores preocupações advém com o pós-recebimento do refúgio. Hoje, no Brasil, as assistências social, psicológica, econômica, legal, médica, de capacitação, dentre outras, estão nas mãos de entidades do terceiro setor, fator limitador na abrangência do problema.

O último capítulo deste estudo irá abordar e identificar todo processo de Proteção Internacional dos Refugiados no Brasil desde de pré-obtenção de refúgio até a integração local do refugiado.

3.1 HISTÓRICO DO REFÚGIO NO BRASIL.

O Brasil recebe refugiados desde a década de 40, durante o período da Segunda Guerra Mundial e pós-guerra. Através do decreto nº 25.796, de 10 de novembro de 1948, o Brasil se comprometeu, formalmente, a receber uma cota de refugiados, quando criou a Comissão Mista Brasil – Comitê Intergovernamental para os Refugiados.

Em 1960, aderiu a Convenção de 1951 e esse período ficou marcado pelo fluxo intenso de refugiados que eram abrigados no país. O reconhecimento formal e legal do refugiado no país foi, durante muitos anos restrito e limitado. Isso ocorria pois quando o Brasil ratificou a Convenção de Genebra, de 1951, optou pelo disposto ao Art. 1 da mesma, onde reconhecia o refúgio somente àqueles que aqui o procurassem em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951. Ademais, com a exclusão dos artigos 15 e 17 da Convenção, pelo Brasil, os direitos à associação e emprego remunerado para os refugiados não foram legitimados. O reconhecimento desses direitos ocorreu em 1972, quando o Brasil aderiu ao Protocolo de 1967, reconhecendo os artigos 15 e 17, no entanto, manteve a “reserva geográfica”. Esta reserva foi abolida na Constituição Federal de 1988, que a revogou, abrindo a possibilidade de recebimento dos refugiados provenientes de qualquer parte do mundo¹³⁷. Outro precedente abriu com a revoga dessa reserva, pois proporcionou um aumento na recepção, pelo regime ditatorial aqui vigente, de

¹³⁷ Cf.: MILESI, Rosita; LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **A solidariedade do Refúgio no Brasil**. In: MILESI, Rosita; SHIMANO, Maria Luiza (Coord.). “Migrantes Cidadãos”. São Paulo: Loyola, 2001, p 71.

asilados latino-americanos perseguidos pela violência dos governos igualmente ditatoriais em seus países¹³⁸.

A Constituição Federal Brasileira de 1988, em seu Artigo 4º, legitima a “concessão de asilo político”, mediante os princípios que regem as Relações Internacionais em território brasileiro¹³⁹. Segundo o amparo legal brasileiro, ele pode apresentar-se de duas formas: (a) asilo diplomático, quando concedido a estrangeiro perseguido em seu próprio território pela representação diplomática brasileira, onde se circunscreve a presença do mesmo; e (b) asilo territorial, quando o Estado admite a presença do estrangeiro no território nacional, através de concessão do Ministro da Justiça, por prazo limitado de dois anos, renováveis por mais dois¹⁴⁰. Apesar de ser a finalidade do direito de asilo, proteger a pessoa humana, ele é considerado um direito do Estado, que não fica obrigado a concedê-lo, mas apenas quando assim o quiser. Portanto, o indivíduo não tem direito de asilar-se, pois é o Estado quem deve lhe oferecer tal concessão. De acordo com Albuquerque, são denominados refugiados aqueles que gozam de asilo territorial¹⁴¹.

Até o ano de 1989, os refugiados eram recebidos especialmente por entidades religiosas, especialmente da Igreja Católica. A Cáritas Arquidiocesana do Brasil, desde 1975, ajudava de forma não contínua refugiados chegados ao Rio de Janeiro e São Paulo e apoiava financeiramente argentinos, chilenos e uruguaios fugidos dos regimes ditatoriais de seus países.

O ACNUR chegou ao Brasil em 1977, motivado pelas conseqüências do histórico de ruptura democrática em vários países sul-americanos e principalmente pelo apelo da Cáritas e em função do trabalho realizado por ela no Rio de Janeiro. À época, tratava-se de escritório não-oficial com funcionamento submetido à supervisão da Oficina Regional para o Sul da América Latina, sediada em Buenos Aires¹⁴². Embora tenha havido intensa negociação diplomática a seu favor, o Governo Brasileiro não reconhecia a sua existência, por isto, o ACNUR funcionou,

¹³⁸ Id..

¹³⁹ Id..

¹⁴⁰ Cf.: MELLO, Celso D. de Albuquerque. Op. cit., 2002, pp.1051-1053.

¹⁴¹ Cf.: BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Divisão Jurídica. **Asilo político**. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dj/asilopol.htm>. Acesso em: 01/11/2003.

¹⁴² Cf.: SPRANDEL, Márcia Anita; MILESI, Rosita. **O Acolhimento a Refugiados no Brasil: Histórico, Dados e Reflexões**. In: MILESI, Rosita (Org.). “Refugiados: realidade e perspectivas”. Brasília: CSEM/IMDH; Edições Loyola, 2003., p.121.

primeiramente, junto com o escritório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), mediante um acordo *ad hoc* com o Governo Brasileiro. Com o objetivo de reassentar as pessoas que estavam aqui, o ACNUR trabalhava em parceria com a Cáritas Arquidiocesana, que enviava, ao escritório, perseguidos políticos, que por sua vez, recebiam do ACNUR o *status* de refugiado e eram reassentados em outro país.

Nesse período a ditadura militar era muito forte no país. As atividades da Cáritas e do ACNUR despertaram preocupações pelas autoridades brasileiras, tornando muito tensas as relações entre os três. A esse respeito, o Diretor da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro em 1970 e responsável pelo Projeto de Atendimento a Refugiados, em convênio com ACNUR, explica, em entrevista concedida a Sprandel e Milesi¹⁴³, que “(...) foi um período difícil, (...) tivemos algumas situações difíceis com a Polícia Federal (...), mas não tivemos nenhum problema de algum refugiado que tenha ‘se perdido’, que tenha sido preso”. O intenso trabalho da Cáritas no Rio de Janeiro proporcionou a abertura de outro núcleo, em São Paulo, em 1977 e 1978. Nessa época, o país começou a receber os primeiros fluxos importantes de refugiados advindos de países sul-americanos, como Uruguai, Argentina, Chile e Paraguai, em consequência das crises institucionais que atingiram essa região¹⁴⁴.

Em 1982, o ACNUR instala-se oficialmente no Brasil, com um escritório no Rio de Janeiro. Nessa época o Brasil ainda mantinha a reserva geográfica da Convenção, com isso o trabalho do ACNUR era, basicamente, reassentar refugiados sul-americanos no exterior, pois ainda não os aceitava aqui. Com o fim da ditadura militar, em 1985, restabelece a democracia no país. O ano de 1986 foi de especial mudança no país quanto à questão dos refugiados. Por solicitação do ACNUR, o Governo brasileiro recebeu cinquenta famílias de refugiados *baha'is* iranianos¹⁴⁵.

O Brasil só abriu mão da cláusula de reserva geográfica em 1989, pelo Decreto n.º 98.608/89, mas voltou a introduzir o não cumprimento dos artigos 15 e

¹⁴³ Entrevista realizada com Dr.Cândido Feliciano da Ponte Neto, Diretor da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro de 1970 e responsável pelo Projeto de Atendimento a Refugiados, em Convênio com ACNUR, em 07 de outubro de 2002 e relatada em: SPRANDEL, M. A.; MILESI, R.. Op. cit., 2003, pp.119-129.

¹⁴⁴ Cf.: MILESI, Rosita; LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. Op. cit., 2001, p.73.

¹⁴⁵ Cf.: SPRANDEL, Márcia Anita; MILESI, Rosita. Op. cit., 2003, p.123.

17 da Convenção de 1951. No mesmo ano, o escritório do ACNUR transferiu-se para Brasília, com o intuito de aproximar-se dos órgãos responsáveis pela apreciação e decisão das questões sobre refugiados e migrantes em geral. Finalmente, ao cabo de 1990, o Brasil aderiu plenamente à Convenção de 1951¹⁴⁶.

Em 1991, com a Portaria Interministerial nº 394, o Brasil disciplina e reconhece a condição do refugiado no país. O refugiado ficaria sob a guarda do Ministério das Relações Exteriores, que lhe concederia visto temporário e transmitiria sua decisão ao Ministério da Justiça, para posterior publicação no Diário Oficial da União¹⁴⁷. Entretanto, até 1992, não houve aumento significativo do acolhimento de refugiados no país.

A crise sócio-política e a guerra civil africana, na década de 90, teve como consequência milhares de refugiados que viram no Brasil uma alternativa para viver. Em função do conflito, as representações diplomáticas europeias e estadunidenses foram fechadas naquela região. Especialmente em Angola, a guerra civil e a violência generalizada se intensificaram, por volta de 1992 e 93. Como a repartição consular brasileira permanecia aberta naquele país, “somado ao fato de ser o Brasil um país de língua portuguesa e que não tinha limite de cota para refugiados, passou a ser percebido como alternativa importante na estratégia de sobrevivência de centenas de famílias”¹⁴⁸.

Com a nova situação, os números saltaram. Até fins de 1992, existiam 322 refugiados reconhecidos pelo governo, em um ano, o ACNUR havia recebido 611 novas solicitações, com um total de 905 pessoas, sendo que 71% de origem angolana¹⁴⁹. O grande fluxo de angolanos e outros africanos para o Brasil, mudou o itinerário habitual de trabalho da Cáritas e do ACNUR. Muitos desses já haviam sido refugiados anteriormente na Alemanha, mas voltaram ao seus respectivos países e quando agravou a crise das guerras civis na África, buscaram proteção no Brasil. Segundo Cândido¹⁵⁰, a vinda desses refugiados para cá, trouxe certa decepção para

¹⁴⁶ Id..

¹⁴⁷ Id..

¹⁴⁸ Ibid., p.124.

¹⁴⁹ Id..

¹⁵⁰ Entrevista realizada com Dr.Cândido Feliciano da Ponte Neto, Diretor da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro de 1970 e responsável pelo Projeto de Atendimento a Refugiados, em Convênio com ACNUR, em 07 de outubro de 2002 e relatada em: SPRANDEL, M. A.; MILESI, R.. Op. cit., 2003., pp.119-129.

muitos devido às disparidades entre os sistemas de apoio brasileiro e alemão. As estruturas são muito diferentes e os refugiados imaginavam, que como refugiados reconhecidos pelo ACNUR, teriam a mesma estrutura que obtiveram em seu refúgio em países europeus. Na Europa existe investimento e um programa diferente, eles aprendem a língua local, têm uma casa, uma renda mínima que lhes proporciona uma vida razoável, têm plano de saúde e emprego.

O período que compreende 1990 a 1996 foi marcado por uma interação entre o ACNUR, a Cáritas Arquidiocesana e o Governo Brasileiro que persiste até hoje. Dessa interação nasceu uma das mais modernas legislações do mundo sobre refúgio, a Lei n.º 9474/97, que define os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, nos limites nacionais, e determina outras providências acerca do assunto, como a criação do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, responsável pelo tratamento, solicitação de refúgio no Brasil. Essa lei é um marco, não somente no avanço da legislação brasileira enquanto nação defensora da cultura de paz, como também como avanço no Sistema Internacional de Proteção aos Refugiados, pois amplia o conceito dos refugiados para o âmbito dos direitos humanos.

Ao fim da década de 90, o ACNUR passa por um contexto de limitação dos seus recursos orçamentários em escala mundial. Em novembro de 1998, somado a crise financeira da instituição, o ACNUR toma a decisão de fechar seu escritório no Brasil, certo de que o país avançara consideravelmente na questão dos refugiados com o início de uma atitude profissional e louvável na busca por soluções duradouras para os refugiados no país.

Em junho de 2003, o ACNUR anuncia a reabertura do seu Escritório de Representação em Brasília para data ainda não definida. Durante reunião com a diretora do ACNUR para as Américas, Sra. Hope Hanlan, o presidente atual do CONARE, Luiz Paulo Barreto, divulga um projeto, ainda em estudo, de auxílio financeiro do ACNUR aos refugiados e brasileiros desempregados que pretendem montar negócio próprio¹⁵¹.

Em março de 2004, o ACNUR reinstala-se no Brasil.

¹⁵¹ Notícia divulgada em: <http://www.mj.gov.br/noticias/2003/junho/RLS160603-acnur.htm>. Acesso em: 01/05/2004.

3.2 LEI N.º 9474/97: A BUSCA POR SOLUÇÕES DURADOURAS.

Em 22 de julho de 1997, o Brasil sanciona a Lei nº 9.474/97 e incorpora ao seu ordenamento jurídico um instrumento que define os mecanismos de implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, nos limites nacionais, e determina outras providências acerca do assunto.

A seguir breve recapitulação do histórico da proteção internacional dos refugiados que culminou na criação da Lei supracitada.

Em 15 de julho de 1952, o Brasil assina a Convenção de 1951 e, em 28 de janeiro de 1961, promulga o Estatuto do Refugiado de 1951 no ordenamento jurídico nacional. Onze anos mais tarde, o Brasil promulga o Protocolo de 1967, adicional à Convenção de 1951.

Em maio de 1996, é enviado para apreciação e votação no Congresso Nacional, juntamente com o Plano Nacional de Direitos Humanos, o Projeto de Lei que estabelece a incorporação ao Direito Brasileiro da Convenção de 1951.

Quatorze meses depois, em julho de 1997, é promulgada a Lei nº 9.474/97. Em setembro de 1998, toma posse a Coordenadoria do CONARE (órgão responsável pela elegibilidade dos “casos individuais”, bem como a elaboração e coordenação de políticas públicas para os refugiados), composto por representantes do Ministério da Justiça (MJ) – onde está sediado, do Ministério das Relações Exteriores (MRE), do Ministério da Educação (MEC), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), do Ministério da Saúde (MS), do Departamento da Polícia Federal, de Organizações Não-Governamentais ligadas à temática dos refugiados – atualmente a Cáritas Arquidiocesana – e do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) – como membro convidado, mas sem voto.

Em 26 de maio de 1999, é aprovado – em reunião plenária – a Resolução nº 06, que regulamenta emissão de protocolo para o solicitante de refúgio, permitindo que este fique provisoriamente no país, até que seu pedido seja julgado e possibilite requerer documento de trabalho provisório para que possa trabalhar regularmente em território nacional. No mesmo dia, o Presidente em exercício do CONARE, Luiz Paulo Barreto, apresenta proposta de reassentamento de dez famílias da ex-Iugoslávia, que foi aprovada em unanimidade.

Em 10 de agosto de 1999, é celebrado Acordo entre o MJ e o ACNUR, para o reassentamento de pessoas afetadas pelo conflito na ex-Iugoslávia e, durante a

cerimônia, o então Ministro da Justiça, Carlos José Dias, manifesta interesse de celebrar Acordo semelhante que beneficiaria os refugiados angolanos¹⁵².

3.2.1 A DEFINIÇÃO AMPLIADA DE REFUGIADO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA.

Com a implementação da Lei 9.474/97, em 22 de julho de 1997, o Brasil passou a ter uma das mais modernas legislações do mundo quanto aos refugiados pois o seu conceito ampliado de refugiado está conjugado conceito clássico prescrito na Convenção de Genebra. Inspirada na Declaração de Cartagena, de 1984, ela abrange tanto os princípios fundamentais previstos na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, quanto incorpora o que há de mais recente na discussão sobre o direito internacional dos refugiados. Trata-se de uma lei progressista, que ademais de ampliar o conceito clássico de refugiado, cria o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) e concede documento de trabalho aos refugiados e livre acesso ao mercado de trabalho

A Lei 9.474/97 é dividida em oito títulos, dezessete capítulos, três seções e 49 artigos. O primeiro título se refere aos aspectos que caracterizam o refúgio: conceito, extensão, exclusão, e a condição jurídica do refugiado. O segundo título trata da entrada do refugiado em território nacional e do pedido de refúgio. O terceiro título trata do Comitê Nacional para os Refugiados: sua competência, estrutura e funcionamento. O processo de refúgio é tratado no quarto título: procedimento, autorização da residência provisória, instrução e relatório, decisão, comunicação e registro e recurso. O quinto título difere sobre os efeitos do estatuto dos refugiados sobre a extradição e a expulsão. O sexto título trata da cessação e da perda da condição de refugiado. O sétimo título abarca as soluções duráveis, ou seja, a repatriação, a integração local e o reassentamento. Por fim, o oitavo título apresenta as disposições finais.

O artigo 1º, inciso III, a respeito do conceito de refugiado, incorpora, ao conceito clássico apresentado na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, a definição ampliada contemplando os direitos humanos:

¹⁵² Cf.: ALMEIDA, Guilherme Assis de Almeida. **A Lei 9.474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações**. In: ARAUJO, Nádia; ALMEIDA, Guilherme A. (Coord.) "O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira". Rio de Janeiro: Renovar, 2001, pp. 158-159.

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

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

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

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país¹⁵³.

No título III, que dispõe nos artigos 11 ao 16 sobre a criação do CONARE, pode-se notar mais um avanço na proteção internacional dos refugiados. O CONARE, conforme dito anteriormente, é composto por representantes da sociedade civil, governo federal e sociedade internacional. É um órgão colegiado interministerial subordinado e dependente de recursos orçamentários advindos da Diretoria de Estrangeiros do Ministério da Justiça.

Desde sua criação, em 1998, até 2002, o CONARE entrevistou 1764 solicitantes de refúgio, dos quais 879 foram reconhecidos com o *status* de refugiado pelo órgão brasileiro, dentre estes 699 são homens e 180 mulheres¹⁵⁴. No mesmo período, 41 casos perderam a condição de refugiado¹⁵⁵.

Por fim, outro título relevante desta Lei, o título V, dispõe sobre os efeitos do Estatuto dos Refugiados sobre a Extradicação e Expulsão. Os artigos 33 a 35 compreendem os casos acerca da extradicação. Considera que, a partir do momento em que o indivíduo for considerado refugiado, será negado, caso haja, o pedido de sua extradicação. A solicitação de refúgio, suspende o processo de extradicação que o refugiado possa estar sendo submetido, temporariamente, até que seu pedido de refúgio seja decidido. Nos artigos 36 e 37, sobre a expulsão, está disposto que não serão expulsos do território nacional os refugiados regularmente registrados, a não ser por motivos de segurança nacional ou ordem pública. E, caso ocorra a expulsão

¹⁵³ Cf.: BRASIL. **Lei n.º 9.474/97: define os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências.**

¹⁵⁴ Cf.: LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **A temática do Refúgio no Brasil após a Criação do CONARE.** In: MILESI, Rosita (Org.). “Refugiados: realidade e perspectivas”. Brasília: CSEM/IMDH; Edições Loyola, 2003, p.194.

¹⁵⁵ Id..

do refugiado do território nacional, isso não resultará em seu envio de volta ao país onde sua vida, liberdade ou integridade física estejam ameaçados.

3.2.2 OS PROCEDIMENTOS PARA O RECONHECIMENTO DO *STATUS* DE REFUGIADO NO BRASIL.

Reconhecidos refugiados, esses indivíduos esperam, em solo brasileiro, ter a proteção legal, em face à sua extrema vulnerabilidade que viviam outrora. De maneira geral, os indivíduos que chegam ao Brasil em busca de refúgio chegam, legal ou irregularmente, por mar, nos estados litorâneos, em especial no Rio de Janeiro e em São Paulo, onde também costumam chegar por via aérea, pois os seus respectivos aeroportos recebem os vôos internacionais.

No período anterior a aprovação da Lei 9.474/97, os funcionários do ACNUR deslocavam-se para o Rio ou São Paulo para entrevistar os solicitantes de refúgio. Posteriormente, transmitiam sua posição ao MRE, que por sua vez, comunicava ao MJ, que outorgava através do Departamento da Polícia Federal, Marítima, Aérea e de Fronteira, documento que lhes garantia permanência legal no país. Esse documento, permitia também, empregar-se sob o amparo das leis vigentes em território nacional.

Com a criação do CONARE, um novo sistema foi implementado. Hoje em dia, os candidatos ao refugio dirigem-se à Cáritas Arquidiocesana e solicitam formalmente o refúgio. Os indivíduos que chegam ao Rio de Janeiro, ou nos estados localizados acima dele, são recebidos pela Cáritas do Rio de Janeiro. Já os refugiados que chegam em São Paulo e nos estados abaixo dele, são recepcionados pela Cáritas de São Paulo. De lá, são encaminhados à Polícia Federal no local onde se encontram para prestar declarações, onde serão justificados os motivos da perseguição sofrida. Lá assinam um termo de declaração junto ao Setor de Registro de Estrangeiros, que formaliza o processo, são duas vias, das quais uma é carimbada também pela Cáritas e esse passa a ser seu documento até que o processo seja decidido. A outra via é encaminhada ao CONARE, acompanhada de um questionário preenchido na Cáritas, que contém a identificação completa do indivíduo, qualificação profissional, grau de escolaridade, relato dos fatos que fundamentam o seu pedido de refúgio, inclusive, se possível, com provas que o comprovem. Nas regiões onde não existe a Cáritas Arquidiocesana este

questionário é preenchido na própria Polícia Federal. Depois disso, o caso é submetido à apreciação do Comitê, que decidirá o reconhecimento da condição de refugiado.

Findo o processo, quando aprovado o pedido, o solicitante é comunicado pelo MJ e se dirige à Polícia Federal para requerer o Documento de Identidade de Estrangeiro e documento de trabalho, que tem validade por dois anos, renováveis por outros sucessíveis períodos¹⁵⁶, e ainda, caso queiram, documento para viagem ao exterior. O reconhecimento do pedido de refúgio é ato declaratório. Em convênio celebrado com o ACNUR, a Cáritas dispõe de ajuda financeira (um salário mínimo) para aqueles (em todo território nacional) que, devido a sua situação econômica ou de emprego, necessitarem¹⁵⁷.

3.2.3 AS ASSISTÊNCIAS SOCIAL, DE SAÚDE, DE EDUCAÇÃO E DE TRABALHO, BEM COMO A INTEGRAÇÃO LOCAL DO REFUGIADO NO BRASIL.

Tal como os nacionais que aqui residem, os refugiados enfrentam as dificuldades em um país com um serviço público precário e de economia volúvel. Ademais, sofrem os preconceitos de uma sociedade, muitas vezes, ignorante ao significado do refúgio.

O Brasil não dispõe de programa específico para a integração dos refugiados em território nacional. As assistências social, psicológica, econômica, legal, médica, de capacitação, dentre outras são entregues a entidades do terceiro setor que através de convênios com entidades privadas tentam minimizar esse problema, portanto, isso é fator limitador na sua abrangência. Muitas vezes não possuem condições orçamentárias necessárias que abranjam de forma completa o problema. Na verdade, os órgãos públicos brasileiros tratam, principalmente, dos processos burocrático-administrativos quanto à questão dos refugiados.

A Cáritas Arquidiocesana procura através de convênios com entidades públicas ou privadas servir de apoio à integração local do refugiado. No Rio de Janeiro instalou um Centro de Referência para a adaptação do refugiado no

¹⁵⁶ Cf.: SPRANDEL, Márcia Anita; MILESI, Rosita. Op. cit., 2003, p.132.

¹⁵⁷ Id..

mercado de trabalho local e desenvolve atividades de capacitação profissional e equivalência escolar. Em São Paulo, firmou vários convênios com entidades privadas, como a OAB, Senai, Senac e outros para facilitar a integração do refugiado local¹⁵⁸.

Sem o trabalho das atividades dessas entidades do terceiro setor, o refugiado fica restrito ao serviço público precário do sistema brasileiro, que não chega, muitas vezes, a atender nem mesmo os seus nacionais de forma razoável.

De fato, para um povo que chega perseguido, frágil, temeroso, sensível, obter refúgio em outro país é melhor que continuar nas condições em que estava. O Brasil está longe de ser um modelo democrático de funcionamento completo e efetivo. Vários problemas sociais ainda assolam o país. O nível de desemprego é alarmante, cerca de 10 milhões de desempregados no país. Considerando que muitos refugiados vêm de países africanos tecnologicamente muito mais atrasados, com níveis de capacitação abaixo de algumas classes trabalhadoras no Brasil, esse se torna mais um fator problemático à adaptação dos refugiados em território nacional. Além disso, têm os problemas lingüístico e cultural, que podem ser grandes barreiras.

Conforme dito anteriormente, não há um programa que recepcione o refugiado e o integre localmente, de modo a que ele se sinta cidadão. Diferente do que ocorre na Suécia, na Alemanha, ou em outros países, que os governos possuem programas de recebimento e adaptação local do refugiado, proporcionando-lhes o aprendizado lingüístico, capacitação profissional ao mercado nacional, e até mesmo uma renda razoável para viver enquanto não se estabelece por completo, no Brasil isso não ocorre, tudo fica organizado pelas instituições sociais, em especial a Cáritas e demais entidades cristãs.

Os refugiados já são pessoas que sobrevivem fugindo. Chegam aqui e enfrentam todos os problemas que os brasileiros estão acostumados a lidar diariamente. Mas embora pareça uma piora na sua situação, pelo menos aqui eles têm a oportunidade de viver sem ser perseguidos.

Além disso, em termos relativos, o Brasil ainda recebe uma quantidade muito inferior de refugiados em relação a outros países. Enquanto na Austrália, um país

¹⁵⁸ Id..

muito menor que o Brasil, existem 57.639 pessoas, entre refugiados e requisitantes de asilo, no Brasil existem 3.743¹⁵⁹. Comparando outro país da América Latina, semelhante no contexto sócio-político-econômico, a Argentina, que possui uma população com cerca de 40 milhões de habitantes, verifica-se dispõe de 3.891 pessoas¹⁶⁰, entre refugiados e asilados em seu território. Considerando que a população brasileira é superior a 174 milhões de habitantes, pode-se afirmar que ainda abrigamos uma quantidade relativamente baixa com relação aos outros países.

Concluindo, o Governo brasileiro progrediu muito, tanto no cenário regional como no internacional na questão dos refugiados, quando aprovou a Lei 9.474/97, mas deixa a desejar quando se trata de programas para a adaptação local do refugiado em território nacional e quando se trata dos valores referenciais à quantidade de acolhimento de refugiados em território nacional. É necessário ressaltar também, que o desenvolvimento social, como se sabe, não depende somente de crescimento econômico, mas sim de políticas que proporcionem um avanço social e nas políticas públicas, para todos aqueles que são seus cidadãos, independente de sua nacionalidade.

¹⁵⁹ Dados referentes à Agosto de 2003, no site do ACNUR. **Table 1. Asylum-seekers, refugees and others of concern to UNHCR, 2002.** Fonte disponível em: <http://www.unhcr.ch/statistics>. Acesso em: 04/06/2004.

¹⁶⁰ Id..

CONCLUSÃO

Um dos grandes paradoxos da humanidade é desenvolver-se tecnológica, política e economicamente e ao mesmo tempo manter uma estratégia simultânea na área social e de cultura de paz entre as nações.

A Proteção Internacional dos Refugiados tem suas raízes entrelaçadas com a tradição do asilo, ainda na Antigüidade. Desde esse período, a humanidade tem percebido a importância de uma cultura humanitária em meio a uma sociedade com inúmeros casos de guerras, conflitos, intolerância, perseguição e discriminação. Na Grécia, desenvolveu-se no seio de sua democracia, o conceito e a definição do termo “asilo” como a busca de proteção pelo indivíduo. Muitos anos mais tarde, esse conceito transformou-se em um movimento global, com vistas a balizar as relações entre as nações em um processo fundamentado nos valores universais do respeito à vida, à liberdade, à solidariedade, à igualdade, à justiça, à tolerância e aos direitos humanos.

Foi com a criação da Liga das Nações que esse movimento nasceu. Com o objetivo de assegurar que os conflitos inerentes aos relacionamentos entre nações não prejudicassem os valores humanitários, Fridjof Nansen suplicou ao mundo que agissem em uma “cadeia de irmandade”. Lutou para a criação de uma instituição que organizasse o problema dos refugiados pós-guerra (I Guerra Mundial) e para a realização de atividades sócio-humanitárias e de socorro a esses indivíduos. Obteve, a muito custo, o apoio de organizações da sociedade civil, das grandes potências mundiais e da Liga das Nações e criou o primeiro documento que permitia a identificação e a mobilidade dos refugiados, o “Passaporte Nansen”. Seus esforços não foram em vão, e o reconhecimento disso se deu, em 1923, quando recebeu o Prêmio Nobel da Paz.

Algumas décadas mais tarde, foi criado o primeiro órgão internacional que coordenaria trabalhos e seria responsável, junto às Nações Unidas, por atividades pertinentes à todos os refugiados no mundo, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. Com suas atividades concentradas na proteção internacional e na busca por soluções permanentes, o ACNUR buscou, ao longo das cinco décadas de sua existência, fomentar suas atividades em uma estrutura tripartite: Governos Federais, sociedade civil e ACNUR.

O agravamento dos problemas dos refugiados no mundo veio com os conflitos que atravessaram o século XX e permanecem no século XXI. Embora trágico, isso permitiu uma visão de que o refugiado é vítima do não cumprimento dos direitos fundamentais da pessoa humana e, portanto, vítima da violação de seus direitos humanos.

O conceito dos refugiados foi evoluindo gradualmente e o cunho religioso que possuía antes, na Antigüidade, foi substituído pela concepção sócio-humanitária. Nesse percurso, agregou também caráter jurídico, regulamentado na Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados e pelo Protocolo de 1967, que juntos formam o marco teórico de sua existência e normatizam perante o Direito Internacional o *status* jurídico dos refugiados.

Outros documentos internacionais foram sendo elaborados de acordo com as necessidades regionais percebidas com o surgimento de novos casos de refugiados específicos pelo mundo. Novos documentos foram sendo incluídos no Sistema Jurídico Internacional de Proteção aos Refugiados, no intuito de minimizar os estragos causados, por tantos conflitos e guerras, na pessoa humana e protegê-la. Nessa evolução, o conceito de refugiado foi englobando outros aspectos que ainda não tinham sido identificados e assegurando a busca contínua por soluções duradouras.

No Brasil, o recebimento de refugiados internacionais remete à década de 40, durante e após o fim da Segunda Guerra Mundial. Duas décadas mais tarde o país ratificou a Convenção de 1951 e anos mais tarde criou uma das mais avançadas leis sobre a problemática dos refugiados.

Devido aos esforços de organizações da sociedade civil, em especial à Cáritas Arquidiocesana, o ACNUR instalou-se no Brasil no ano de 1977 para conciliar apoio à entidades locais quanto à proteção de refugiados sul-americanos de regimes ditatoriais da época.

Com a diminuição dos recursos orçamentários do ACNUR no mundo e a criação da Lei Brasileira N.º 9.474/97, em 1997, o ACNUR resolveu retirar-se do Brasil, certo de que deixara um país com plenas condições de continuar a luta pela proteção aos direitos dos refugiados, sem sua presença efetiva.

A criação da Lei 9.474/97 e do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) fez com que o Brasil se tornasse uma das nações com um sistema jurídico-institucional mais progressista na busca de soluções duradouras para a problemática dos refugiados. O Brasil, contribuiu, desse modo, para a consolidação dos Direitos Humanos na temática dos refugiados e instituiu um passo marcante no Direito Internacional, uma vez que contribuiu de forma afirmativa na busca de soluções duradouras para a questão do refúgio no mundo. A Lei brasileira serve, ademais, como exemplo para as demais nações.

No entanto, ainda hoje, o seu trabalho ainda é muito limitado às questões burocrático-administrativas. Não existe, por parte do Governo brasileiro, um programa que condicione e proporcione a integração local do refugiado em território nacional.

Esse trabalho, no entanto, é feito por organizações da sociedade civil, em especial a Cáritas Arquidiocesana Brasileira em parceria com instituições privadas.

Ademais, em termos relativos, nota-se que o Brasil recebe uma quantidade abaixo das expectativas. Com uma população de cerca de 174 milhões de habitantes, não se espera ter somente cerca de 3 mil refugiados em território nacional. Analisando sob a perspectiva da problemática dos refugiados, a capacidade brasileira vai muito além dessa estatística.

Concluindo, embora existam todas essas peculiaridades, pode-se notar que a sociedade internacional tem percebido, atualmente, que a evolução, o desenvolvimento das nações não está somente atrelado aos aspectos tecnológicos e econômicos, mas também na busca pelo desenvolvimento social e humanitário e pela cultura de paz, onde prevalece a justiça e a plena garantia dos Direitos Humanos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DOCUMENTOS IMPRESSOS:

AMARAL, Anizabela; NUNES Joaquim Pintado; COSTA, Paulo Manuel. **Coletânea de Direito de Estrangeiros – inclui normas antidiscriminatórias**. Lisboa: Ed. SOS Racismo, 1998.

ANDRADE, José Henrique Fishel de. **O Direito Internacional dos Refugiados: evolução histórica (1921-1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

ARAUJO, Nádia de. **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. Coord.: Nádia de ARAUJO e Guilherme Assis de ALMEIDA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

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

CAVARZERE, Thelma Thais. **A circulação dos refugiados**. In: “Direito internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas”. 2ªed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GOMES, Luiz Flávio; PIOVESAN, Flávia. **O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e o Direito Brasileiro**. Coord.: de Luiz Flávio GOMES, Flávia Piovesan. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **As três vertentes da Proteção Internacional da Pessoa Humana: uma reflexão a partir do Mercosul**. In: “Revista Universitas / Relações Internacionais Nº 2 – Proteção Internacional da Pessoa Humana”. Brasília: Ed. ACC - Agência de Comunicação do Ceub, 2003.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Direito de Asilo**. In: “Curso de Direito Internacional”, Vol. II, 14ª ed.. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2002.

MILESI, Rosita. **Refugiados: realidade e perspectivas**. Org.: Rosita MILESI. Brasília: CSEM/IMDH; Edições Loyola, 2003.

_____; LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **A solidariedade do refúgio no Brasil**. In: “Migrantes Cidadãos”. Coord.: Rosita MILESI; Maria Luiza SHIMANO. São Paulo: Edições Loyola, 2001.

NAMIHAS, Sandra. **Derecho Internacional de los Refugiados**. Coord.: Sandra NAMIHAS. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001.

ONU/ACNUR. **A Situação dos Refugiados no mundo – 2000 : cinquenta anos de acção humanitária**. Lisboa : ACNUR, 2000.

_____. **Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para determinar O Estatuto de Refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados**. Versão portuguesa. Lisboa: ACNUR, 1996.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público: curso elementar**. São Paulo: Saraiva, 2002.

SMYSER, W. R.. **Refugees: a never-ending story**. In: Revista “Foreign Affairs”, Vol. 64, 1ª ed., 1985.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado ; PEYTRIGNET, Gérard ; RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. **As três vertentes da proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana – Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados**. San José, Costa Rica: IIDH / CICV / ACNUR, 1996.

_____. **A Incorporação das Normas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos no Direito Brasileiro / Instituto Interamericano de Derechos Humanos**. Ed.: Antônio A. CANÇADO TRINDADE, 2ª ed.. Co-edição: Instituto Interamericano de Direitos Humanos, Comitê Internacional da Cruz Vermelha, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, Comissão da União Européia, Governo da Suécia (ASDI). San José, Costa Rica: Ed. MARS Editores S.A, 1996.

_____. **Aproximações ou convergências entre os Direitos Humanos e o Direito dos Refugiados**. In: “O Direito Internacional no terceiro milênio: estudos em homenagem ao professor Vicente Marotta Rangel”. Coord.: Luiz Olavo BAPTISTA; José R. F. FONSECA. São Paulo: LTr, 1998.

_____. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**, Vol. I. Porto Alegre: Ed. Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

DOCUMENTOS JURÍDICOS:

Convenção Internacional relativa ao Estatuto dos Refugiados. Assinada em Genebra, em 22.7.1951. Doc. n.º 189 das Nações Unidas. Aprovada pelo Decreto Legislativo n.º 11, de 7.7.1970. Ratificada pelo Brasil em 13.8.1963. Entrou em vigor no Brasil em 15.2.1961. Promulgada pelo Decreto n.º 50.215, de 28.1.1961. Publicada no Diário Oficial da União de 30.1.1961.

Declaração sobre asilo territorial. Doc das Nações Unidas, n.º A/6716 (1967).

Declaração Universal dos Direitos Humanos. Adotada e proclamada pela Resolução n. 217 A (III) da Assembléia Geral da Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948. Assinada pelo Brasil na mesma data.

Lei Brasileira sobre Estatutos dos Refugiados. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Publicada no Diário Oficial da União nº 139 - Seção I - Páginas 15822-15824 - 23 de julho de 1997.

Protocolo Internacional sobre o Estatuto dos Refugiados. UNTS, doc. n. 267. Assinado em Nova York, em 31.1.1967. Aprovado pelo Decreto Legislativo n.º 93, de 30.11.1971. Adesão pelo Brasil em 7.3.1972. Entrou em vigor no Brasil em 7.4.1972. Promulgado pelo Decreto n.º 70.946, de 7.8.1972. Publicação no Diário Oficial da União de 8.8.1972.

Convenção da OUA de 1969. In: “Terminologia do Direito Relativo aos Refugiados”. Disponível em: http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/termin0.html. Acesso em: 01/05/2004.

Declaração de Cartagena de 1984. In: “Direito Internacional dos Refugiados: instrumentos regionais”. Disponível em: http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/cartagen.html. Acesso em: 01/05/2004.

DOCUMENTOS DA INTERNET:

ONU/ACNUR. **Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.**

Disponível em: <http://www.acnur.org/index.php> (espanhol) ou <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home> (inglês). Acesso em: 20/11/03.

USP. **Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da Universidade de São Paulo.**

Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br>. Acesso em: 20/11/03.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Divisão de Atos Internacionais. **Atos Multilaterais em Vigor para o Brasil no Âmbito dos Direitos Humanos.**

Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/dhumanos.htm>. Acesso em: 20/11/03.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Divisão Jurídica. **Asilo político.**

Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dj/asilopol.htm> . Acesso em: 20/11/03.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. **Refúgio e**

Extradicação. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/snj/refugio.htm> . Acesso em: 20/11/03.

BARRETO, Luiz Paulo Teles F.. **Das diferenças entre os institutos jurídicos do**

asilo e do refúgio. Disponível em: http://www.mj.gov.br/snj/artigo_refugio.htm.

Acesso em: 01/05/04.

SAADEH Cyro; EGUCHI, Mônica Mayumi. **Convenção Relativa ao Estatuto Dos Refugiados / Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados.** Disponível em:

<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/direitos/tratado12.htm>

. Acesso em: 12/05/04.

UNB. Agência de Notícias da Universidade de Brasília. **Atuação em defesa de**

refugiados. Disponível em: <http://www.unb.br/acs/unbagencia/ag1202-10.htm>.

Acesso em: 01/05/04.

ONU/ACNUR. **Folleto Informativo No.20, Los Derechos Humanos y los Refugiados.**

Disponível em:

http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu6/2/fs20_sp.htm. Acesso em: 13/05/04.

ANEXOS

ANEXO I

Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de
1951 (versão brasileira)

Divisão de Atos Internacionais



DECRETO Nº 50.215, DE 28 DE JANEIRO DE 1961.

	Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951
--	--

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA:

Havendo o Congresso Nacional aprovado, pelo Decreto-Legislativo nº 11, de 7 de julho de 1960, com exclusão do seus Artigos 15 e 17, a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, a 28 de julho de 1951, e assinada pelo Brasil a 15 de julho de 1952; e tendo sido depositado, a 15 de novembro de 1960, junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas, o Instrumento brasileiro de ratificação da referida Convenção, com exclusão dos Artigos já citados;

DECRETA que a mencionada Convenção apenas por cópia ao presente decreto, seja com exclusão dos seus Artigos 15 e 17, executada e cumprida, tão inteiramente como nela se contém, e que, para os efeitos da mesma, com relação ao Brasil, se aplique o disposto na Seção B.1 (a), do seu Artigo 1º.

Brasília, em 28 de janeiro de 1961; 140º a Independência e 73º da República.

JUSCELINO KUBITSCHEK

Horácio Lafer

Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados

Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução 429 (V) da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950.

As Altas Partes Contratantes,

Considerando que a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada em 10 de dezembro de 1948 pela Assembléia Geral, afirmaram o princípio de que os seres humanos, sem distinção, devem gozar dos direitos do homem e das liberdades fundamentais,

Considerando que a Organização das Nações Unidas tem repetidamente manifestado sua profunda preocupação pelos refugiados e que tem se esforçado por assegurar-lhes o exercício mais amplo possível dos direitos do homem e das liberdades fundamentais,

Considerando que é desejável rever e codificar os acordos internacionais anteriores relativos ao estatuto dos refugiados e estender a aplicação desses instrumentos e a proteção que eles oferecem por meio de um novo acordo,

Considerando que da concessão do direito de asilo podem resultar encargos indevidamente pesados para certos países e que a solução satisfatória para os problemas cujo alcance e natureza internacionais a Organização das Nações Unidas reconheceu, não pode, portanto, ser obtida sem cooperação internacional,

Exprimindo o desejo de que todos os Estados, reconhecendo o caráter social e humanitário do problema dos refugiados, façam tudo o que esteja ao seu alcance para evitar que esse problema se torne causa de tensão entre os Estados,

Notando que o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados tem a incumbência de zelar para a aplicação das convenções internacionais que assegurem a proteção dos refugiados, e reconhecendo que a coordenação efetiva das medidas tomadas para resolver este problema dependerá da cooperação dos Estados com o Alto Comissário,

Convieram nas seguintes disposições:

Capítulo I DISPOSIÇÕES GERAIS

Artigo 1º Definição do termo "refugiado"

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

1) Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados;

As decisões de inabilitação tomadas pela Organização Internacional dos Refugiados durante o período do seu mandato não constituem obstáculo a que a qualidade de refugiado seja reconhecida a pessoas que preencham as condições previstas no parágrafo 2º da presente seção;

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, encontra-se fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade encontra-se fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

No caso de uma pessoa que tem mais de uma nacionalidade, a expressão "do país de sua nacionalidade" se refere a cada um dos países dos quais ela é nacional. Uma pessoa que, sem razão válida fundada sobre um temor justificado, não se houver valido da proteção de um dos países de que é nacional, não será considerada privada da proteção do país de sua nacionalidade.

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

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

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

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

C. Esta Convenção cessará, nos casos infra, de ser aplicável a qualquer pessoa compreendida nos termos da seção A, retro:

- 1) se ela voltou a valer-se da proteção do país de que é nacional; ou
- 2) se havendo perdido a nacionalidade, ela a recuperou voluntariamente; ou
- 3) se adquiriu nova nacionalidade e goza da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu; ou
- 4) se voltou a estabelecer-se, voluntariamente, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu com medo de ser perseguido; ou

5) se por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecida como refugiada, ela não pode mais continuar recusando a proteção do país de que é nacional;

Contanto, porém, que as disposições do presente parágrafo não se apliquem a um refugiado incluído nos termos do parágrafo 1 da seção A do presente artigo, que pode invocar, para recusar a proteção do país de que é nacional, razões imperiosas resultantes de perseguições anteriores;

6) tratando-se de pessoa que não tem nacionalidade, se por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecida como refugiada, ela está em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual;

Contanto, porém, que as disposições do presente parágrafo não se apliquem a um refugiado incluído nos termos do parágrafo 1 da seção A do presente artigo, que pode invocar, para recusar voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, razões imperiosas resultantes de perseguições anteriores.

D. Esta Convenção não será aplicável às pessoas que atualmente se beneficiam de uma proteção ou assistência de parte de um organismo ou de uma instituição das Nações Unidas, que não o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.

Quando esta proteção ou assistência houver cessado, por qualquer razão, sem que a sorte dessas pessoas tenha sido definitivamente resolvida de acordo com as resoluções a ela relativas, adotadas pela Assembléia Geral das Nações Unidas, essas pessoas se beneficiarão de pleno direito do regime desta Convenção.

E. Esta Convenção não será aplicável a uma pessoa considerada pelas autoridades competentes do país no qual ela instalou sua residência como tendo os direitos e as obrigações relacionadas com a posse da nacionalidade desse país.

F. As disposições desta Convenção não serão aplicáveis às pessoas a respeito das quais houver razões sérias para se pensar que:

- a) cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade, no sentido dado pelos instrumentos internacionais elaborados para prever tais crimes;
- b) cometeram um crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de serem nele admitidas como refugiados;
- c) tornaram-se culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

Artigo 2º

Obrigações gerais

Todo refugiado tem deveres para com o país em que se encontra, os quais compreendem notadamente a obrigação de respeitar as leis e regulamentos, assim como as medidas que visam a manutenção da ordem pública.

Artigo 3º

Não-discriminação

Os Estados Contratantes aplicarão as disposições desta Convenção aos refugiados sem discriminação quanto à raça, à religião ou ao país de origem.

Artigo 4º - Religião

Os Estados Contratantes proporcionarão aos refugiados, em seu território, um tratamento pelo menos tão favorável como o que é proporcionado aos nacionais no que concerne à liberdade de praticar sua religião e no que concerne à liberdade de instrução religiosa dos seus filhos.

Artigo 5º

Direitos conferidos independentemente desta Convenção nenhuma disposição desta Convenção prejudicará os outros direitos e vantagens concedidos aos outros refugiados, independentemente desta Convenção.

Artigo 6º

A expressão "nas mesmas circunstâncias"

Para os fins desta Convenção, a expressão "nas mesmas circunstâncias" significa que todas as condições - em especial as que se referem à duração e às condições de permanência ou de residência - que o interessado teria de preencher para poder exercer o direito em causa, se ele não fosse refugiado, devem ser preenchidas por ele, com exceção das condições que, em razão da sua natureza, não podem ser preenchidas por um refugiado.

Artigo 7º

Dispensa de reciprocidade

1. Ressalvadas as disposições mais favoráveis previstas por esta Convenção, um Estado Contratante concederá aos refugiados o regime que concede aos estrangeiros em geral.
2. Após um prazo de residência de três anos, todos os refugiados se beneficiarão, no território dos Estados Contratantes, da dispensa de reciprocidade legislativa.
3. Cada Estado Contratante continuará a conceder aos refugiados os direitos e vantagens de que já gozavam, na ausência de reciprocidade, na data da entrada em vigor desta Convenção para o referido Estado.
4. Os Estados Contratantes considerarão com benevolência a possibilidade de conceder aos refugiados, na ausência de reciprocidade, direitos e vantagens outros além dos que eles gozam em virtude dos parágrafos 2 e 3, assim como a possibilidade de conceder o benefício da dispensa de reciprocidade a refugiados que não preencham as condições previstas nos parágrafos 2 e 3.

5. As disposições dos parágrafos 2 e 3, supra, aplicam-se assim às vantagens mencionadas nos artigos 13, 18, 19, 21 e 22 desta Convenção, como aos direitos e vantagens que não são previstos pela mesma.

Artigo 8º

Dispensa de medidas excepcionais

No que concerne às medidas excepcionais que podem ser tomadas contra a pessoa, bens ou interesses dos nacionais de um Estado, os Estados Contratantes não aplicarão tais medidas a um refugiado que seja formalmente nacional do referido Estado unicamente em razão da sua nacionalidade. Os Estados Contratantes que, pela sua legislação, não podem aplicar o dispositivo geral consagrado neste artigo concederão, nos casos apropriados, dispensas em favor de tais refugiados.

Artigo 9º

Medidas provisórias

Nenhuma das disposições da presente Convenção tem por efeito impedir um Estado Contratante, em tempo de guerra ou em outras circunstâncias graves e excepcionais, de tomar provisoriamente, a propósito de uma determinada pessoa, as medidas que este Estado julgar indispensáveis à segurança nacional, até que o referido Estado determine que essa pessoa é efetivamente um refugiado e que a continuação de tais medidas é necessária a seu propósito no interesse da segurança nacional.

Artigo 10

Continuidade de residência

1. No caso de um refugiado que foi deportado no curso da Segunda Guerra Mundial, transportado para o território de um dos Estados Contratantes e aí reside, a duração dessa permanência forçada será considerada residência regular nesse território.

2. No caso de um refugiado que foi deportado do território de um Estado Contratante no curso da Segunda Guerra Mundial e para ele voltou antes da

entrada em vigor desta Convenção para aí estabelecer sua residência, o período que precedeu e o que se seguiu a essa deportação serão considerados, para todos os fins para os quais é necessária uma residência ininterrupta, como constituindo apenas um período ininterrupto.

Artigo 11

Marínheiros refugiados

No caso de refugiados regularmente empregados como membros da tripulação a bordo de um navio que hasteie pavilhão de um Estado Contratante, este Estado examinará com benevolência a possibilidade de autorizar os referidos refugiados a se estabelecerem no seu território e entregar-lhes documentos de viagem ou de os admitir a título temporário no seu território, a fim, notadamente, de facilitar sua fixação em outro país.

Capítulo II

SITUAÇÃO JURÍDICA

Artigo 12

Estatuto pessoal

1. O estatuto pessoal de um refugiado será regido pela lei do país de seu domicílio, ou, na falta de domicílio, pela lei do país de sua residência.
2. Os direitos adquiridos anteriormente pelo refugiado e decorrentes do estatuto pessoal, e principalmente os que resultam do casamento, serão respeitados por um Estado Contratante, ressalvado, sendo o caso, o cumprimento das formalidades previstas pela legislação do referido Estado, entendendo-se, todavia, que o direito em causa deve ser dos que seriam reconhecidos pela legislação do referido Estado se o interessado não houvesse se tornado refugiado.

Artigo 13

Propriedade móvel e imóvel

Os Estados Contratantes concederão a um refugiado um tratamento tão favorável quanto possível, e de qualquer maneira um tratamento que não seja menos favorável do que o que é concedido, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral, no que concerne à aquisição de propriedade móvel ou imóvel e a outros direitos a ela referentes, ao aluguel e aos outros contratos relativos a propriedade móvel ou imóvel.

Artigo 14

Propriedade intelectual e industrial

Em matéria de proteção da propriedade industrial, especialmente de invenções, desenhos, modelos, marcas de fábrica, nome comercial, e em matéria de proteção da propriedade literária, artística e científica, um refugiado se beneficiará, no país em que tem sua residência habitual, da proteção que é conferida aos nacionais do referido país. No território de qualquer um dos outros Estados Contratantes, ele se beneficiará da proteção dada no referido território aos nacionais do país no qual tem sua residência habitual.

Artigo 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.

Artigo 16

Direito de propugnar em juízo

1. Qualquer refugiado terá, no território dos Estados Contratantes, livre e fácil acesso aos tribunais.
2. No Estado Contratante em que tem sua residência habitual, qualquer refugiado gozará do mesmo tratamento que um nacional, no que concerne ao acesso aos tribunais, inclusive a assistência judiciária e a isenção de cautio judicatum solvi.

3. Nos Estados Contratantes outros que não aquele em que tem sua residência habitual, e no que concerne às questões mencionadas no parágrafo 2, qualquer refugiado gozará do mesmo tratamento que um nacional do país no qual tem sua residência habitual.

Capítulo III EMPREGOS REMUNERADOS

Artigo 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 de 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 virtude de um programa de recrutamento de mão-de-obra ou de um plano de imigração.

Artigo 18

Profissões não assalariadas

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

Artigo 19

Profissões liberais

1. Cada Estado Contratante dará aos refugiados que residam regularmente no seu território e sejam titulares de diplomas reconhecidos pelas autoridades competentes do referido Estado e que desejam exercer uma profissão liberal, tratamento tão favorável quanto possível, e, em todo caso, tratamento não menos favorável do que aquele que é dado, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral.

2. Os Estados Contratantes farão tudo o que estiver ao seu alcance, conforme as suas leis e constituições, para assegurar a instalação de tais refugiados em territórios outros que não o território metropolitano, de cujas relações internacionais sejam responsáveis.

Capítulo IV

BEM-ESTAR

Artigo 20

Racionamento

No caso de existir um sistema de racionamento ao qual esteja submetido o conjunto da população, que regule a repartição geral dos produtos de que há escassez, os refugiados serão tratados como os nacionais.

Artigo 21

Alojamento

No que concerne ao alojamento, os Estados Contratantes darão, na medida em que esta questão seja regulada por leis ou regulamentos ou seja submetida ao controle das autoridades públicas, aos refugiados que residam regularmente no seu território, tratamento tão favorável quanto possível e, em todo caso, tratamento não menos favorável do que aquele que é dado, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral.

Artigo 22

Educação pública

1. Os Estados Contratantes darão aos refugiados o mesmo tratamento que é dado aos nacionais no que concerne ao ensino primário.
2. Os Estados Contratantes darão aos refugiados um tratamento tão favorável quanto possível, e em todo caso não menos favorável do que aquele que é dado aos estrangeiros em geral, nas mesmas circunstâncias, no que concerne aos graus de ensino superiores ao primário, em particular no que diz respeito ao acesso aos estudos, ao reconhecimento de certificados de estudos, de diplomas e títulos universitários estrangeiros, à isenção de emolumentos alfandegários e taxas e à concessão de bolsas de estudos.

Artigo 23

Assistência pública

Os Estados Contratantes darão aos refugiados que residam regularmente no seu território o mesmo tratamento em matéria de assistência e de socorros públicos que é dado aos seus nacionais.

Artigo 24

Legislação do trabalho e previdência social

1. Os Estados Contratantes darão aos refugiados que residam regularmente no seu território o mesmo tratamento dado aos nacionais quanto aos seguintes pontos:

a) Na medida em que estas questões são regulamentadas pela legislação ou dependem das autoridades administrativas: remuneração, inclusive abonos familiares quando os mesmos integrarem a remuneração; duração do trabalho; horas suplementares; férias pagas; restrições ao trabalho doméstico; idade mínima para o emprego; aprendizado e formação profissional; trabalho das mulheres e dos adolescentes, e gozo das vantagens proporcionadas pelas convenções coletivas.

b) Previdência social (as disposições legais relativas aos acidentes do trabalho, às moléstias profissionais, à maternidade, à doença, à invalidez, à velhice, à morte, ao desemprego, aos encargos de família, bem como a qualquer outro risco que, conforme a legislação nacional, esteja previsto no sistema de previdência social), observadas as seguintes limitações:

I) existência de medidas apropriadas visando a manutenção dos direitos adquiridos e dos direitos em curso de aquisição;

II) disposições particulares prescritas pela legislação nacional do país de residência concernentes a benefícios ou a frações de benefícios pagáveis exclusivamente por fundos públicos, bem como a pensões pagas a pessoas que não preenchem as condições de contribuição exigidas para a concessão de uma pensão normal.

2. Os direitos a um benefício decorrentes da morte de um refugiado em virtude de acidente de trabalho ou de doença profissional não serão afetados pelo fato do beneficiário residir fora do território do Estado Contratante.

3. Os Estados Contratantes estenderão aos refugiados o benefício dos acordos que concluíram ou vierem a concluir entre si, relativamente à manutenção dos direitos adquiridos ou em curso de aquisição em matéria de previdência social, contanto que os refugiados preencham as condições previstas para os nacionais dos países signatários dos acordos em questão.

4. Os Estados Contratantes examinarão com benevolência a possibilidade de estender, na medida do possível, aos refugiados, o benefício de acordos semelhantes que estão ou estarão em vigor entre esses Estados Contratantes e Estados não-contratantes.

Capítulo V

MEDIDAS ADMINISTRATIVAS

Artigo 25

Assistência administrativa

1. Quando o exercício de um direito por parte de um refugiado normalmente exigir a assistência de autoridades estrangeiras às quais ele não pode recorrer, os Estados Contratantes em cujo território reside providenciarão para que essa assistência lhe seja dada, quer pelas suas próprias autoridades, quer por uma autoridade internacional.
2. A ou as autoridades mencionadas no parágrafo 1 entregarão ou farão entregar, sob seu controle, aos refugiados, os documentos ou certificados que normalmente seriam entregues a um estrangeiro pelas suas autoridades nacionais ou por seu intermédio.
3. Os documentos ou certificados assim entregues substituirão os documentos oficiais entregues a estrangeiros pelas suas autoridades nacionais ou por seu intermédio, e terão fé pública até prova em contrário.
4. Ressalvadas as exceções que possam ser admitidas em favor dos indigentes, os serviços mencionados no presente artigo poderão ser cobrados; mas estas cobranças serão moderadas e de acordo com o valor que se cobrar dos nacionais por serviços análogos.
5. As disposições deste artigo em nada afetarão os artigos 27 e 28.

Artigo 26

Liberdade de movimento

Cada Estado Contratante dará aos refugiados que se encontrem no seu território o direito de nele escolher o local de sua residência e de nele circular livremente, com as reservas instituídas pela regulamentação aplicável aos estrangeiros em geral nas mesmas circunstâncias.

Artigo 27

Papéis de identidade

Os Estados Contratantes entregarão documentos de identidade a qualquer refugiado que se encontre no seu território e que não possua documento de viagem válido.

Artigo 28

Documentos de viagem

1. Os Estados Contratantes entregarão aos refugiados que residam regularmente no seu território documentos de viagem destinados a permitir-lhes viajar fora desse território, a menos que a isto se oponham razões imperiosas de segurança nacional ou de ordem pública; as disposições do Anexo a esta Convenção se aplicarão a esses documentos. Os Estados Contratantes poderão entregar tal documento de viagem a qualquer outro refugiado que se encontre no seu território; darão atenção especial aos casos de refugiados que se encontrem no seu território e que não estejam em condições de obter um documento de viagem do país onde residem regularmente.

2. Os documentos de viagem entregues nos termos de acordos internacionais anteriores serão reconhecidos pelos Estados Contratantes e tratados como se houvessem sido entregues aos refugiados em virtude do presente artigo.

Artigo 29

Despesas fiscais

1. Os Estados Contratantes não submeterão os refugiados a emolumentos alfandegários, taxas e impostos de qualquer espécie, além ou mais elevados do que aqueles que são ou serão cobrados dos seus nacionais em situações análogas.

2. As disposições do parágrafo anterior não impedem a aplicação aos refugiados das disposições de leis e regulamentos concernentes às taxas relativas à expedição de documentos administrativos para os estrangeiros, inclusive papéis de identidade.

Artigo 30

Transferência de bens

1. Cada Estado Contratante permitirá aos refugiados, conforme as leis e regulamentos do seu país, transferir os bens que trouxeram para o seu território para o território de um outro país, no qual foram admitidos, a fim de nele se reinstalarem.

2. Cada Estado Contratante considerará com benevolência os pedidos apresentados pelos refugiados que desejarem obter autorização para transferir todos os outros bens necessários a sua reinstalação em um outro país, onde foram admitidos, a fim de nele se reinstalarem.

Artigo 31

Refugiados em situação irregular no país de refúgio

1. Os Estados Contratantes não aplicarão sanções penais aos refugiados que, chegando diretamente de território no qual sua vida ou sua liberdade estava ameaçada, no sentido previsto pelo art. 1º, encontrem-se no seu território sem autorização, contanto que apresentem-se sem demora às autoridades e exponham-lhes razões aceitáveis para a sua entrada ou presença irregulares.

2. Os Estados Contratantes não aplicarão aos deslocamentos de tais refugiados outras restrições que não as necessárias; essas restrições serão aplicadas somente enquanto o estatuto desses refugiados no país de refúgio não houver sido regularizado ou eles não houverem obtido admissão em outro país. À vista desta última admissão, os Estados Contratantes concederão a esses refugiados um prazo razoável, assim como todas as facilidades necessárias.

Artigo 32

Expulsão

1. Os Estados Contratantes não expulsarão um refugiado que esteja regularmente no seu território, senão por motivos de segurança nacional ou de ordem pública.
2. A expulsão desse refugiado somente ocorrerá em consequência de decisão judicial proferida em processo legal. A não ser que a isso se oponham razões imperiosas de segurança nacional, o refugiado deverá ter permissão de apresentar provas em seu favor, de interpor recurso e de se fazer representar para esse fim perante uma autoridade competente ou perante uma ou várias pessoas especialmente designadas pela autoridade competente.
3. Os Estados Contratantes concederão a tal refugiado um prazo razoável para ele obter admissão legal em um outro país. Os Estados Contratantes podem aplicar, durante esse prazo, a medida de ordem interna que julgarem oportuna.

Artigo 33

Proibição de expulsão ou de rechaço

1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de forma alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que sua vida ou liberdade seja ameaçada em decorrência da sua raça, religião, nacionalidade, grupo social a que pertença ou opiniões políticas.
2. O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo à segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por um crime ou delito particularmente grave, constitua ameaça para a comunidade do referido país.

Artigo 34

Naturalização

Os Estados Contratantes facilitarão, na medida do possível, a assimilação e a naturalização dos refugiados. Esforçar-se-ão, em especial, para acelerar o processo de naturalização e reduzir, também na medida do possível, as taxas e despesas desse processo.

Capítulo VI
DISPOSIÇÕES EXECUTÓRIAS E TRANSITÓRIAS

Artigo 35

Cooperação das autoridades nacionais com as Nações Unidas

1. Os Estados Contratantes comprometem-se a cooperar com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, ou qualquer outra instituição das Nações Unidas que lhe suceda, no exercício das suas funções e em particular para facilitar a sua tarefa de supervisionar a aplicação das disposições desta Convenção.

2. A fim de permitir ao Alto Comissariado ou a qualquer outra instituição das Nações Unidas que lhe suceda apresentar relatório aos órgãos competentes das Nações Unidas, os Estados Contratantes se comprometem a fornecer-lhes, pela forma apropriada, as informações e os dados estatísticos solicitados relativos:

a) ao estatuto dos refugiados,

b) à execução desta Convenção, e

c) às leis, regulamentos e decretos que estão ou entrarão em vigor no que concerne aos refugiados.

Artigo 36

Informações sobre as leis e regulamentos nacionais

Os Estados Contratantes comunicarão ao Secretário-Geral das Nações Unidas o texto das leis e dos regulamentos que promulguem para assegurar a aplicação desta Convenção.

Artigo 37

Relações com as convenções anteriores

Sem prejuízo das disposições constantes no parágrafo 2 do artigo 28, esta Convenção substitui, entre as Partes na Convenção, os acordos de 5 de julho de 1922, 31 de maio de 1924, 12 de maio de 1926, 30 de julho de 1928 e 30 de

julho de 1935, bem como as Convenções de 28 de outubro de 1933, 10 de fevereiro de 1938, o Protocolo de 14 de setembro de 1939 e o Acordo de 15 de outubro de 1946.

Capítulo VII CLÁUSULAS FINAIS

Artigo 38

Solução dos dissídios

Qualquer controvérsia entre as Partes nesta Convenção relativa a sua interpretação ou a sua aplicação, que não possa ser resolvida por outros meios, será submetida à Corte Internacional de Justiça, a pedido de uma das Partes na controvérsia.

Artigo 39

Assinatura, ratificação e adesão

1. Esta Convenção ficará aberta à assinatura em Genebra a 28 de julho de 1951 e, após esta data, depositada em poder do Secretário-Geral das Nações Unidas. Ficará aberta à assinatura no Escritório Europeu das Nações Unidas de 28 de julho a 31 de agosto de 1951, e depois será reaberta à assinatura na sede da Organização das Nações Unidas, de 17 de setembro de 1951 a 31 de dezembro de 1952.

2. Esta Convenção ficará aberta à assinatura de todos os Estados membros da Organização das Nações Unidas, bem como de qualquer outro Estado não-membro convidado para a Conferência de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e dos Apátridas, ou de qualquer Estado ao qual a Assembleia Geral haja dirigido convite para assinar. Deverá ser ratificada e os instrumentos de ratificação ficarão depositados em poder do Secretário-Geral das Nações Unidas.

3. Os Estados mencionados no parágrafo 2 do presente artigo poderão aderir a esta Convenção a partir de 28 de julho de 1951. A adesão será feita mediante

instrumento próprio que ficará depositado em poder do Secretário-Geral das Nações Unidas.

Artigo 40

Cláusula de aplicação territorial

1. Qualquer Estado poderá, no momento da assinatura, ratificação ou adesão, declarar que esta Convenção se estenderá ao conjunto dos territórios que representa no plano internacional, ou a um ou vários dentre eles. Tal declaração produzirá efeitos no momento da entrada em vigor da Convenção para o referido Estado.
2. A qualquer momento posterior a extensão poderá ser feita através de notificação dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas, e produzirá efeitos a partir do nonagésimo dia seguinte à data na qual o Secretário-Geral das Nações Unidas houver recebido a notificação ou na data de entrada em vigor da Convenção para o referido Estado, se esta última data for posterior.
3. No que concerne aos territórios aos quais esta Convenção não se aplique na data da assinatura, ratificação ou adesão, cada Estado interessado examinará a possibilidade de tomar, logo que possível, todas as medidas necessárias a fim de estender a aplicação desta Convenção aos referidos territórios, ressalvado, sendo necessário por motivos constitucionais, o consentimento do governo de tais territórios.

Artigo 41

Cláusula federal

No caso de um Estado federal ou não-unitário, aplicar-se-ão as seguintes disposições:

- a) No que concerne aos artigos desta Convenção cuja execução dependa da ação legislativa do poder legislativo federal, as obrigações do governo federal serão, nesta medida, as mesmas que as das partes que não são Estados federais.

b) No que concerne aos artigos desta Convenção cuja aplicação depende da ação legislativa de cada um dos Estados, províncias ou municípios constitutivos, que não são, em virtude do sistema constitucional da federação, obrigados a tomar medidas legislativas, o governo federal clevará, o mais cedo possível, e com o seu parecer favorável, os referidos artigos ao conhecimento das autoridades competentes dos Estados, províncias ou municípios.

c) Um Estado federal Parte nesta Convenção fornecerá, mediante solicitação de qualquer outro Estado Contratante que lhe haja sido transmitida pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, uma exposição sobre a legislação e as práticas em vigor na federação e em suas unidades constitutivas, no que concerne a qualquer disposição da Convenção, indicando em que medida, por uma ação legislativa ou de outra natureza, tornou-se efetiva a referida disposição.

Artigo 42

Reservas

1. No momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, qualquer Estado poderá formular reservas aos artigos da Convenção, que não os artigos 1, 3, 4, 16 (1), 33 e 36 a 46 inclusive.

2. Qualquer Estado Contratante que haja formulado uma reserva conforme o parágrafo 1 desse artigo, poderá retirá-la a qualquer momento mediante comunicação com esse fim dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

Artigo 43

Entrada em vigor

1. Esta Convenção entrará em vigor no nonagésimo dia seguinte à data do depósito do sexto instrumento de ratificação ou de adesão.

2. Para cada um dos Estados que ratificarem a Convenção ou a ela aderirem depois do depósito do sexto instrumento de ratificação ou de adesão, ela entrará em vigor no nonagésimo dia seguinte à data do depósito feito por esse Estado do seu instrumento de ratificação ou de adesão.

Artigo 44

Denúncia

1. Qualquer Estado Contratante poderá denunciar a Convenção a qualquer momento por notificação dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas.
2. A denúncia entrará em vigor para o Estado interessado um ano depois da data em que tiver sido recebida pelo Secretário-Geral das Nações Unidas.
3. Qualquer Estado que houver feito uma declaração ou notificação conforme o artigo 40, poderá notificar ulteriormente ao Secretário-Geral das Nações Unidas que a Convenção cessará de se aplicar a todo o território designado na notificação. A Convenção cessará, então, de se aplicar ao território em questão, um ano depois da data na qual o Secretário-Geral houver recebido essa notificação.

Artigo 45

Revisão

1. Qualquer Estado Contratante poderá, a qualquer tempo, por uma notificação dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas, pedir a revisão desta Convenção.
2. A Assembléia Geral das Nações Unidas recomendará as medidas a serem tomadas, se for o caso, a propósito de tal pedido.

Artigo 46

Notificações pelo Secretário-Geral das Nações Unidas

O Secretário-Geral das Nações Unidas comunicará a todos os Estados membros das Nações Unidas e aos Estados não-membros mencionados no artigo 39:

- a) as declarações e as notificações mencionadas na seção B do artigo 1;
- b) as assinaturas, ratificações e adesões mencionadas no artigo 39;

- c) as declarações e as notificações mencionadas no artigo 40;
- d) as reservas formuladas ou retiradas mencionadas no artigo 42;
- e) a data na qual esta Convenção entrará em vigor, de acordo com o artigo 43;
- f) as denúncias e as notificações mencionadas no artigo 44;
- g) os pedidos de revisão mencionados no artigo 45.

Em fé do que, os abaixo-assinados, devidamente autorizados, assinaram, em nome de seus respectivos Governos, a presente Convenção.

[Página Inicial](#)

ANEXO II

Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967
(versão brasileira)



DECRETO Nº 70.946, DE 7 DE AGOSTO DE 1972.

Promulga o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, havendo sido aprovado, pelo Decreto Legislativo nº 93, de 30 de Novembro de 1971, o Protocolo sobre Estatuto dos Refugiados, concluídos em Nova York, a 31 de Janeiro de 1967;

Havendo sido depositado, pelo Brasil, um Instrumento de Adesão Junto ao Secretariado das Nações Unidas em 7 de abril de 1972;

E havendo o referido Protocolo, em conformidade com o seu artigo VIII, parágrafo 2, entrado em vigor, para o Brasil, a 7 de abril de 1972.

Decreta que o Protocolo, apenso por cópia ao presente Decreto, seja executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém.

Brasília, 7 de Agosto de 1972; 151º da Independência e 84º da República.

EMÍLIO G. MÉDICI
Mário Gibson Barboza

Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados

Os Estados Partes no presente Protocolo,

Considerando que a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra em 28 de Julho de 1951 (daqui em diante referida como a Convenção), só cobre aquelas pessoas que se tornaram refugiados em resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951,

Considerando que, desde que a Convenção foi adoptada, surgiram novas situações de refugiados e que os refugiados em causa poderão não cair no âmbito da Convenção,

Considerando que é desejável que todos os refugiados abrangidos na definição da Convenção, independentemente do prazo de 1 de Janeiro de 1951, possam gozar de igual estatuto,

Concordaram no seguinte:

ARTIGO I
Disposições gerais

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

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

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

ARTIGO II

Cooperação das autoridades nacionais com as Nações

1. Os Estados Partes no presente Protocolo obrigam-se a cooperar com o Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, ou com qualquer outra agência das Nações Unidas que lhe possa vir a suceder no exercício das suas funções, e deverão, em especial, facilitar o desempenho do seu dever de vigilância da aplicação das disposições do presente Protocolo.

2. Com vista a habilitar o Alto Comissário, ou qualquer outra agência das Nações Unidas que lhe possa vir a suceder, a fazer relatórios para os órgãos competentes das Nações Unidas, os Estados Partes no presente Protocolo obrigam-se a fornecer-lhes as informações e dados estatísticos requeridos, na forma apropriada e relativos:

- a) À condição de refugiados;
- b) À aplicação do presente Protocolo;
- c) Às leis, regulamentos e decretos que são ou possam vir a ser aplicáveis em relação aos refugiados.

ARTIGO III

Informação sobre legislação nacional

Os Estados Partes no presente Protocolo deverão comunicar ao Secretário Geral das Nações Unidas as leis e regulamentos que possam vir a adoptar para assegurar a aplicação do presente Protocolo.

ARTIGO IV

Resolução de diferendos

Qualquer diferendo entre Estados Partes no presente Protocolo que esteja relacionado com a sua interpretação ou aplicação e que não possa ser resolvido por outros meios deverá ser submetido ao Tribunal Internacional de Justiça a pedido de qualquer das partes no diferendo.

ARTIGO V

Adesão

O presente Protocolo ficará aberto à adesão de todos os Estados Partes na Convenção ou de qualquer outro Estado Membro das Nações Unidas ou Membro de qualquer das agências especializadas ou de qualquer Estado ao qual tenha sido enviado pela Assembleia Geral das Nações Unidas um convite para aderir ao Protocolo. A adesão será efectuada pelo depósito de um instrumento de adesão junto do Secretário Geral das Nações Unidas.

ARTIGO VI

Cláusula federal

No caso de um Estado federal ou não unitário, aplicar-se-ão as seguintes disposições:

a) No respeitante aos artigos da Convenção a aplicar de acordo com o artigo I, parágrafo 1, do presente Protocolo que caibam dentro da competência legislativa da autoridade legislativa federal, as obrigações do Governo Federal serão nesta medida as mesmas que as dos Estados Partes que não forem Estados federais;

b) No respeitante aos artigos da Convenção a aplicar de acordo com o artigo I, parágrafo 1, do Presente Protocolo que caibam dentro da competência legislativa de Estados constituintes, províncias ou cantões que não são, segundo o sistema constitucional da Federação, obrigados a tomar medidas legislativas, o Governo Federal levará, com a maior brevidade possível, os referidos artigos, com uma recomendação favorável, ao conhecimento das autoridades competentes dos Estados, províncias ou cantões;

c) Um Estado Federal parte no presente Protocolo deverá, a pedido de qualquer outro Estado Parte, transmitido através do Secretário Geral das Nações Unidas, fornecer uma informação da lei e da prática da Federação e das suas unidades constituintes no tocante a qualquer disposição em particular da Convenção, a aplicar de acordo com o artigo I, parágrafo 1, do presente Protocolo, indicando a medida em que foi dado efeito, por medidas legislativas ou outras, à dita disposição.

ARTIGO VII

Reservas e declarações

1. No momento de adesão, qualquer Estado poderá formular reservas ao artigo 4 do presente Protocolo e à aplicação de acordo com o artigo I do presente Protocolo de quaisquer disposições da Convenção além das contidas nos artigos 1, 3, 4, 16 (1) e 33, desde que, no caso de um Estado Parte na Convenção, as reservas feitas ao abrigo deste artigo não abranjam os refugiados aos quais se aplica a Convenção.

2. As reservas formuladas por Estados Partes na Convenção de acordo com o seu artigo 42 aplicar-se-ão, a menos que sejam retiradas, em relação às suas obrigações decorrentes do presente Protocolo.

3. Qualquer Estado que faça uma reserva de acordo com o parágrafo I deste artigo poderá, a qualquer tempo, retirar tal reserva por meio de uma comunicação para esse efeito dirigida ao Secretário Geral das Nações Unidas.

4. As declarações feitas segundo o artigo 40, parágrafos I e 2, da Convenção por um Estado Parte nela que adira ao presente Protocolo considerar-se-ão aplicáveis sob o regime do presente Protocolo, salvo se, no momento de adesão, for enviada uma notificação em contrário pelo Estado Parte interessado ao Secretário Geral das Nações Unidas. As disposições do artigo 40, parágrafos 2 e 3, e do artigo 44, parágrafo 3, da Convenção considerar-se-ão aplicáveis, mutatis mutandis, ao presente Protocolo.

ARTIGO VIII

Entrada em vigor

1. O presente Protocolo entrará em vigor no dia do depósito do sexto instrumento de adesão.

2. Para cada Estado que adira ao Protocolo depois do depósito do sexto instrumento de adesão, o Protocolo entrará em vigor na data do depósito pelo mesmo Estado do seu instrumento de adesão.

ARTIGO IX

Denúncia

1. Qualquer Estado Parte poderá, a qualquer tempo, denunciar este Protocolo por meio de uma notificação dirigida ao Secretário Geral das Nações Unidas.

2. Tal denúncia terá efeito para o Estado Parte interessado um ano depois da data em que for recebida pelo Secretário Geral das Nações Unidas.

ARTIGO X

Notificações pelo Secretário Geral das Nações Unidas

O Secretário Geral das Nações Unidas informará os Estados referidos no artigo V, acima, da data de entrada em vigor, adesões, reservas, retiradas de reservas e denúncias do presente Protocolo, e das declarações e notificações com ele relacionadas.

ARTIGO XI

Depósito nos arquivos do Secretariado das Nações Unidas

Um exemplar do presente Protocolo, cujos textos chinês, inglês, francês, russo e espanhol são igualmente autênticos, assinado pelo presidente da Assembleia Geral e pelo Secretário Geral das Nações Unidas, será depositado nos arquivos do Secretariado das Nações Unidas. O Secretário Geral transmitirá cópias certificadas do mesmo a todos os Estados Membros das Nações Unidas e aos outros Estados referidos no artigo V, acima.

[Página Inicial](#)

ANEXO III
Lei Brasileira N° 9474/97



Senado Federal

Subsecretaria de Informações

Data	Link
22/07/1997	Referência

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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA.

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

TÍTULO I

Dos Aspectos Caracterizadores

CAPÍTULO I

Do Conceito, da Extensão e da Exclusão

SEÇÃO I

Do Conceito

Art 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

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

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

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

SEÇÃO II

Da Extensão

Art 2º Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional.

SEÇÃO III

Da Exclusão

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

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

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

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

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

CAPÍTULO II

Da Condição Jurídica de Refugiado

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

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

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

TÍTULO II

Do Ingresso no Território Nacional e do Pedido de Refúgio

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

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

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

Art 8º O ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes.

Art 9º A autoridade a quem for apresentada a solicitação deverá ouvir o interessado e preparar termo de declaração, que deverá conter as circunstâncias relativas à entrada no Brasil e às razões que o fizeram deixar o país de origem.

Art 10. A solicitação, apresentada nas condições previstas nos artigos anteriores, suspenderá qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular, instaurado contra o peticionário e pessoas de seu grupo familiar que o acompanhem.

§ 1º Se a condição de refugiado for reconhecida, o procedimento será arquivado, desde que demonstrado que a infração correspondente foi determinada pelos mesmos fatos que justificaram o dito reconhecimento.

§ 2º Para efeito do disposto no parágrafo anterior, a solicitação de refúgio e a decisão sobre a mesma deverão ser comunicadas à Polícia Federal, que as transmitirá ao órgão onde tramitar o procedimento administrativo ou criminal.

TÍTULO III

Do Conare

Art 11. Fica criado o Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça.

CAPÍTULO I

Da Competência

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

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

II - decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;

III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;

IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados;

V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei.

Art 13. O regimento interno do CONARE será aprovado pelo Ministro de Estado da Justiça.
Parágrafo único. O regimento interno determinará a periodicidade das reuniões do CONARE.

CAPÍTULO II

Da Estrutura e do Funcionamento

Art 14. O CONARE será constituído por:

I - um representante do Ministério da Justiça, que o presidirá;

II - um representante do Ministério das Relações Exteriores;

III - um representante do Ministério do Trabalho;

IV - um representante do Ministério da Saúde;

V - um representante do Ministério da Educação e do Desporto;

VI - um representante do Departamento de Polícia Federal;

VII - um representante de organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País.

§ 1º O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR será sempre membro convidado para as reuniões do CONARE, com direito a voz, sem voto.

§ 2º Os membros do CONARE serão designados pelo Presidente da República, mediante indicações dos órgãos e da entidade que o compõem.

§ 3º O CONARE terá um Coordenador-Geral, com a atribuição de preparar os processos de requerimento de refúgio e a pauta de reunião.

Art 15. A participação no CONARE será considerada serviço relevante e não implicará remuneração de qualquer natureza ou espécie.

Art. 16. O CONARE reunir-se-á com *quorum* de quatro membros com direito a voto, deliberando por maioria simples.

Parágrafo único. Em caso de empate, será considerado voto decisivo o do Presidente do CONARE.

TÍTULO IV

Do Processo de Refúgio

CAPÍTULO I

Do Procedimento

Art 17. O estrangeiro deverá apresentar-se à autoridade competente e externar vontade de solicitar o reconhecimento da condição de refugiado.

Art 18. A autoridade competente notificará o solicitante para prestar declarações, ato que marcará a data de abertura dos procedimentos.

Parágrafo único. A autoridade competente informará o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR sobre a existência do processo de solicitação de refúgio e facultará a esse organismo a possibilidade de oferecer sugestões que facilitem seu andamento.

Art 19. Além das declarações, prestadas se necessário com ajuda de intérprete, deverá o estrangeiro preencher a solicitação de reconhecimento como refugiado, a qual deverá conter identificação completa,

qualificação profissional, grau de escolaridade do solicitante e membros do seu grupo familiar, bem como relato das circunstâncias e fatos que fundamentem o pedido de refúgio, indicando os elementos de prova pertinentes.

Art 20. O registro de declaração e a supervisão do preenchimento da solicitação do refúgio devem ser efetuados por funcionários qualificados e em condições que garantam o sigilo das informações.

CAPÍTULO II

Da Autorização de Residência Provisória

Art 21. Recebida a solicitação de refúgio, o Departamento de Polícia Federal emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional, o qual autorizará a estada até a decisão final do processo.

§ 1º O protocolo permitirá ao Ministério do Trabalho expedir carteira de trabalho provisória, para o exercício de atividade remunerada no País.

§ 2º No protocolo do solicitante de refúgio serão mencionados, por averbamento, os menores de quatorze anos.

Art 22. Enquanto estiver pendente o processo relativo à solicitação de refúgio, ao peticionário será aplicável a legislação sobre estrangeiros, respeitadas as disposições específicas contidas nesta Lei.

CAPÍTULO III

Da Instrução e do Relatório

Art 23. A autoridade competente procederá a eventuais diligências requeridas pelo CONARE, devendo averiguar todos os fatos cujo conhecimento seja conveniente para uma justa e rápida decisão, respeitando sempre o princípio da confidencialidade.

Art 24. Finda a instrução, a autoridade competente elaborará, de imediato, relatório, que será enviado ao Secretário do CONARE, para inclusão na pauta da próxima reunião daquele Colegiado.

Art 25. Os intervenientes nos processos relativos às solicitações de refúgio deverão guardar segredo profissional quanto às informações a que terão acesso no exercício de suas funções.

CAPÍTULO IV

Da Decisão, da Comunicação e do Registro

Art 26. A decisão pelo reconhecimento da condição de refugiado será considerada ato declaratório e deverá estar devidamente fundamentada.

Art 27. Proferida a decisão, o CONARE notificará o solicitante e o Departamento de Polícia Federal, para as medidas administrativas cabíveis.

Art 28. No caso de decisão positiva, o refugiado será registrado junto ao Departamento de Polícia Federal, devendo assinar termo de responsabilidade e solicitar cédula de identidade pertinente.

CAPÍTULO V

Do Recurso

Art 29. No caso de decisão negativa, esta deverá ser fundamentada na notificação ao solicitante, cabendo direito de recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação.

Art. 30. Durante a avaliação do recurso, será permitido ao solicitante de refúgio e aos seus familiares permanecer no território nacional, sendo observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 21 desta Lei.

Art 31. A decisão do Ministro de Estado da Justiça não será passível de recurso, devendo ser notificada ao CONARE, para ciência do solicitante, e ao Departamento de Polícia Federal, para as providências devidas.

Art 32. No caso de recusa definitiva de refúgio, ficará o solicitante sujeito à legislação de estrangeiros, não devendo ocorrer sua transferência para o seu país de nacionalidade ou de residência habitual, enquanto permanecerem as circunstâncias que põem em risco sua vida, integridade física e liberdade, salvo nas situações determinadas nos incisos III e IV do art. 3º desta Lei.

TÍTULO V

Dos Efeitos do Estatuto de Refugiados Sobre a

Extradição e a Expulsão

CAPÍTULO I

Da Extradição

Art 33. O reconhecimento da condição de refugiado obstará o seguimento de qualquer pedido de extradição baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio.

Art 34. A solicitação de refúgio suspenderá, até decisão definitiva, qualquer processo de extradição pendente, em fase administrativa ou judicial, baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio.

Art 35. Para efeito do cumprimento do disposto nos arts. 33 e 34 desta Lei, a solicitação de reconhecimento como refugiado será comunicada ao órgão onde tramitar o processo da extradição.

CAPÍTULO II

Da Expulsão

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

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

TÍTULO VI

Da Cessação e da Perda da Condição de Refugiado

CAPÍTULO I

Da Cessação da Condição de Refugiado

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

I - voltar a valer-se da proteção do país de que é nacional;

II - recuperar voluntariamente a nacionalidade outrora perdida;

III - adquirir nova nacionalidade e gozar da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu;

IV - estabelecer-se novamente, de maneira voluntária, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido;

V - não puder mais continuar a recusar a proteção do país de que é nacional por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado;

VI - sendo apátrida, estiver em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, uma vez que tenham deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado.

CAPÍTULO II

Da Perda da Condição de Refugiado

Art 39. Implicará perda da condição de refugiado:

I - a renúncia;

II - a prova da falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado ou a existência de fatos que, se fossem conhecidos quando do reconhecimento, teriam ensejado uma decisão negativa;

III - o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública;

IV - a saída do território nacional sem prévia autorização do Governo brasileiro.

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

CAPÍTULO III

Da Autoridade Competente e do Recurso

Art 40. Compete ao CONARE decidir em primeira instância sobre cessação ou perda da condição de refugiado, cabendo, dessa decisão, recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação.

§ 1º A notificação conterá breve relato dos fatos e fundamentos que ensejaram a decisão e cientificará o refugiado do prazo para interposição do recurso.

§ 2º Não sendo localizado o estrangeiro para a notificação prevista neste artigo, a decisão será publicada no Diário Oficial da União, para fins de contagem do prazo de interposição de recurso.

Art 41. A decisão do Ministro de Estado da Justiça é irrecorrível e deverá ser notificada ao CONARE, que a informará ao estrangeiro e ao Departamento de Polícia Federal, para as providências cabíveis.

TÍTULO VII

Das Soluções Duráveis

CAPÍTULO I

Da Repatriação

Art 42. A repatriação de refugiados aos seus países de origem deve ser caracterizada pelo caráter voluntário do retorno, salvo nos casos em que não possam recusar a proteção do país de que são nacionais, por não mais subsistirem as circunstâncias que determinaram o refúgio.

CAPÍTULO II

Da Integração Local

Art 43. No exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares.

Art 44. O reconhecimento de certificados e diplomas, os requisitos para a obtenção da condição de residente e o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis deverão ser facilitados, levando-se em consideração a situação desfavorável vivenciada pelos refugiados.

CAPÍTULO III

Do Reassentamento

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

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

TÍTULO VIII

Das Disposições Finais

Art 47. Os processos de reconhecimento da condição de refugiado serão gratuitos e terão caráter urgente.

Art 48. Os preceitos desta Lei deverão ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com todo dispositivo pertinente de instrumento internacional de proteção de direitos humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido.

Art 49. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 22 de julho de 1997; 176º da Independência e 109ºda República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Iris Rezende

