

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

PATRÍCIA ROGUET

DIREITOS E DEVERES DOS REFUGIADOS NA LEI Nº 9.474/97

São Paulo
2009

Roguet, Patrícia.
R736d Direitos e deveres dos refugiados na Lei n. 9.474/97 /
Patrícia Roguet. – São Paulo, 2009.
183 f.; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico)
– Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2009.
Orientador: José Carlos Francisco
Bibliografia: p. 176-183

1. Refugiados. 2. Lei n. 9.474/97 3. Direitos e Deveres
4. Asilo I. Autor. II. Título.

CDD 341.143

PATRÍCIA ROGUET

DIREITOS E DEVERES DOS REFUGIADOS NA LEI Nº 9.474/97

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Mackenzie, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. José Carlos Francisco

São Paulo

2009

PATRÍCIA ROGUET

DIREITOS E DEVERES DOS REFUGIADOS NA LEI Nº 9.474/97

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Mackenzie, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovada

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José Carlos Francisco
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Profa. Dra. Zélia Luiza Pierdoná
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. Salem Hikmat Nasser
Faculdade Getúlio Vargas

À memória de meu querido pai, Pierre.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. José Carlos Francisco, por ter sido orientador persistente e paciente e por ter abraçado o tema.

À minha mãe Liliana Roguet, aos meus sempre presentes avós, Giuseppina Trampus Beck e Hugo Beck.

Às amigas Márcia Regina A Baptista da Fonseca e Roseli Torrezan, e aos amigos do escritório A. Baptista Advocacia pela colaboração e incentivo.

À coordenação e ao corpo docente do Programa de Pós Graduação em Direito Político e Econômico pela competência na condução do curso.

Aos funcionários da Universidade Mackenzie pela orientação e paciência.

E, sobretudo, a Deus.

“Refugiar-se é buscar proteção e segurança, é buscar condições de concretizar os direitos fundamentais, é recomeçar, é construir novos projetos de vida, é buscar, sobretudo, salvar a própria vida, em condições de dignidade e de respeito como ser humano.” (lr. Rosita Milesi)

RESUMO

Esta dissertação resulta de pesquisa bibliográfica consistente acerca dos direitos e deveres dos refugiados no Brasil, a partir da promulgação da Lei nº 9474/97, que define os mecanismos de implementação da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados e de seu Protocolo de 1967. Inicialmente são apresentados os conceitos dos institutos do asilo e do refúgio, suas diferenças e semelhanças, em razão da distinção presente nos sistemas jurídicos dos países latino-americanos, que consagraram o dualismo. Em seguida, são abordadas a origem e a evolução da proteção aos refugiados no Direito Internacional. No mesmo eixo da pesquisa, ou seja, ainda no Título I, são elencados alguns dos principais princípios jurídicos orientadores do instituto do refúgio, como o princípio da dignidade humana, da solidariedade, da cooperação internacional, da tolerância e o princípio oriundo do Direito Internacional dos Refugiados, o da não-devolução ou do *non-refoulement*. *A posteriori*, no Título II, a pesquisa trata de forma detalhada a temática dos refugiados no direito pátrio, demonstrando a evolução do refúgio em nosso país, bem como os dispositivos constitucionais que a ele se aplicam. Em capítulo próprio são destacados pontos relevantes da Lei nº 9474/07 e são analisados os direitos e deveres dos refugiados nela previstos e como são colocados em prática, em especial no município de São Paulo. Por fim, são estudadas, de forma sucinta, as legislações argentina e chilena no que concerne o refúgio. Após a entrada em vigor da Lei nº 9474/97, o governo brasileiro passou a se responsabilizar pela elegibilidade dos casos individuais, isto é, tornou-se responsável pelo processo de concessão ou não do estatuto de refugiado. Ao ter sua solicitação deferida, o indivíduo se vinculará à ordem jurídica brasileira, podendo exercer seus direitos fundamentais, resgatando, assim, sua cidadania.

Palavras-chaves: Refugiados, Lei nº 9474/97, direitos e deveres, asilo.

RESUMÉ

Cette dissertation vise apporter une contribution à l'analyse de la sphère juridique des droits et devoirs des réfugiés au Brésil. Notre problématique prend forme concrète à partir de l'entrée en vigueur de la loi 9474/97 qui définit le champ d'application de la Convention de 1951 relative au Statut des Réfugiés ainsi que de son Protocole de 1967. Il va sans dire qu'une consistante recherche bibliographique s'est avérée d'autant plus nécessaire pour étayer nos observations que ce sujet n'est pas encore traité de la façon où il le mérite par l'académie. Notre travail débute, dans un premier temps, par l'introduction des concepts de l'Institut d'Asile et celui du Refuge. Ensuite, Il avance plus en détail en mettant à jour leurs analogies ainsi que leurs aspects différenciés sous la lumière des systèmes juridiques latino-américains où ils constituent des situations bien distinctes. Cette démarche se justifie d'autant plus que ces pays sont tenus pour avoir sanctionné le dualisme. A cela vient s'ajouter l'origine et l'évolution de l'idée de protection réservée aux réfugiés dans le Droit International. Et pour compléter le premier chapitre conçu comme une introduction générale au sujet, un survol de l'inventaire des principaux principes juridiques ayant trait au Refuge à savoir le principe de la dignité humaine, de la solidarité, de la coopération internationale, de la tolérance ainsi que le principe issu du droit International des réfugiés ; celui du non refoulement. Dans un deuxième temps, sous le titre II, la recherche s'occupe en profondeur de la thématique des réfugiés dans l'armature de la loi brésilienne en s'intéressant tout particulièrement à son évolution de même qu'aux mécanismes constitutionnels qui s'y appliquent. Un chapitre à part est consacré aux composantes les plus dignes d'intérêt qui composent la loi 9474/07 ainsi qu'à l'analyse de la façon où les droits et devoirs des réfugiés y sont prévus et également leur mise en pratique, notamment dans la municipalité de São Paulo. Enfin un regard rapide est jeté sur les législations argentine et

chilienne en ce qui concerne le Refuge. Depuis l'entrée en vigueur de la loi 9474/97, le gouvernement brésilien est tenu responsable du choix des élus au statut de réfugié ce qui revient à dire qu'il est chargé de la concession ou non de ce statut. Une fois sa demande acceptée, l'individu se voit encadré par l'ordre juridique brésilien pouvant jouir de ses droits fondamentaux et retrouver de la sorte sa citoyenneté.

Mots Clé : Réfugiés, Loi 9474/97, droits et devoirs, asile

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACNUDH	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ANUSR	Administração das Nações Unidas para o Socorro e Reconstrução
CASP	Cáritas Arquidiocesana de São Paulo
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo
CEPARE	Comitê de elegibilidade para os Refugiados
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CIE	Carteira de Identidade de Estrangeiro
CIGR	Comitê Intergovernamental para Refugiados
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CONARE	Comitê Nacional de Refugiados
CREER	Créditos pra Empreendedores Refugiados
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
DIDH	Direito Internacional dos Direitos Humanos
DIR	Direito Internacional dos Refugiados
DOU	Diário Oficial da União
DPF	Departamento da Polícia Federal
EXCOM	Executive Committee (Comitê Executivo do ACNUR)
ECOSOC	Economic and Social Council (Conselho Econômico e Social da ONU)
FCCAM	Fundação Comissão Católica Argentina para as Migrações
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IMDH	Instituto Migração de Direitos Humanos
IPQ	Instituto de Psiquiatria do Hospital das Clínicas
LdN	Liga das Nações
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OEA	Organização dos Estados Americanos
OI	Organizações Internacionais
OIM	Organização Internacional para os Migrantes
OIR	Organização Internacional para os Refugiados
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas

OUA	Organização de Unidade Africana
PARinAC	Parcerias em Ação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RNE	Registro Nacional de Estrangeiro
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa
SEDH/PR	Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SUS	Sistema Único de Saúde
UBS	Unidade Básica de Saúde
UNESCO	United Nations Education, Science and Culture Organisation (Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados)
UNICEF	United Nations Children Found (Fundo das Nações Unidas para a Infância)
UNRRA	United Nations Relief and Rehabilitation Administration (Administração das Nações Unidas para o Socorro e a Reconstrução)
UNRWA	United Nations Relief and Work Agency (Agência das Nações Unidas para Assistência e Construção para Palestinos do Oriente Próximo)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
Título I – Refugiados no Direito Internacional	26
Capítulo 1 – Dos Conceitos	26
1.1 Conceito do instituto do asilo.....	28
1.2 Conceito do instituto do refúgio.....	39
1.3 Semelhanças e diferenças entre os dois institutos.....	44
Capítulo 2. Da origem e evolução da proteção aos refugiados no Direito Internacional	46
2.1 Primeiro Período: 1921-1938: fase de qualificação coletiva	48
2.1.2 Alto Comissariado para os refugiados russos	49
2.1.3 Escritório Internacional Nansen para Refugiados.....	54
2.1.4 Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados	55
2.1.5 Alto Comissariado para os Refugiados Judeus.....	57
2.2 Segundo Período: 1938-1952: fase de qualificação individual.....	58
2.2.1 Alto Comitê da Liga das Nações para os Refugiados	59
2.2.2 Comitê Intergovernamental para os Refugiados.....	61
2.2.3 Administração das Nações Unidas para o Socorro e a Reconstrução (UNRRA).....	64
2.2.4 Organização Internacional para Refugiados (OIR).....	66
2.2.5 Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).....	70
2.2.6 Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.....	75
2.3 Terceiro período: 1952 até hoje: fase contemporânea.....	79
2.4 Dos principais princípios jurídicos orientadores do refúgio.....	83
2.4.1 Princípio da dignidade humana.....	84
2.4.2 Princípio da solidariedade.....	87
2.4.3 Princípio da cooperação internacional	89
2.4.4 Princípio da tolerância.....	91
Título II – Refugiados no Direito Brasileiro	94
Capítulo 1 – A proteção aos refugiados no Brasil	94
1.1 Evolução histórica.....	94
1.2 A Constituição Federal de 1988 e os fundamentos do refúgio.....	106
Capítulo 2 – Direitos e Deveres dos refugiados na Lei nº 9.474/97	108
2.1 A Lei nº 9474/97 : pontos relevantes	108
2.1.1 Definição de refugiado.....	109
2.1.2 DO CONARE	112
2.1.3 Procedimento para solicitação de refúgio	113
2.1.4 Princípio do <i>non refoulement</i>	115
2.1.5 Da reunião familiar.....	116

2.1.6 Da cessação e perda da condição de refugiado.....	116
2.1.7 Das soluções duráveis.....	117
2.2 Dos Direitos e deveres.....	120
2.2.1 Dos Direitos.....	122
2.2.1.1 Do direito à não devolução ao seu país de origem.....	122
2.2.1.2 Do direito à entrada irregular no país.....	125
2.2.1.3 Do direito à documentação.....	126
2.2.1.4 Do direito à reunião familiar.....	128
2.2.1.5 Do direito à educação	129
2.2.1.6 Do visto de permanência	133
2.2.1.7 Do direito de ajuizar ação	134
2.2.1.8 Do direito de não ser extraditado.....	136
2.2.1.9 Do direito de escolher livremente seu local de residência	137
2.2.1.10 Do direito de retornar voluntariamente ao seu país de origem.....	137
2.2.1.11 Do direito á seguridade social e à assistência social.....	140
2.2.2. Dos Deveres.....	145
2.2.2.1 Observar rigorosamente o ordenamento jurídico brasileiro.....	146
2.2.2.2 Cooperar para a manutenção da ordem pública.....	146
2.2.2.3 Trabalhar legalmente.....	147
2.2.2.4 Manter atualizada sua documentação.....	151
2.2.2.5 Solicitar autorização para o CONARE em caso de viagem.....	153
2.2.3 Do Centro de Acolhida para Refugiados.....	153
2.3 Estudo da legislação argentina e chilena.....	158
2.3.1 O processo de refúgio na Argentina.....	159
2.3.2 O processo de refúgio no Chile.....	168
CONCLUSÕES.....	172
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	176

INTRODUÇÃO

O instituto do refúgio é um mecanismo de proteção internacional que beneficia homens, mulheres e crianças que são forçados a deixar seus países de origem ou residência devido a temores de perseguição, por raça, nacionalidade, religião, pertencimento a um grupo social ou por opinião política.

Este instituto se funda no direito do asilo, previsto no artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Seu caráter humanitário e apolítico tem como base os princípios da solidariedade, tolerância, e, sobretudo, da dignidade da pessoa humana.

Não há como dissociar a realidade histórica mundial contemporânea da penosa trajetória para a construção e consolidação de legislação sobre o refúgio, a partir da criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) em 1950, da entrada em vigor da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados¹ e de seu Protocolo de 1967.² Destacam-se entre os fatos históricos que contribuíram para o atual cenário mundial, os inúmeros casos de violação aos direitos humanos, os movimentos de libertação nacional, o separatismo étnico, o ressurgimento do nacionalismo exacerbado, o aumento de conflitos armados internos, a queda dos grandes blocos ideológicos, o surgimento de novos grupos econômicos e os atentados terroristas em grande escala.

¹Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução nº 429 (V) da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. Entrou em vigor em 22 de abril de 1954, conforme artigo 43.

² Convocado pela Resolução 1186 (XLI) de 18 de novembro de 1966 do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e pela Resolução 2198 (XXI) da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966. Assinado em Nova Iorque em 31 de janeiro de 1967. Entrou em vigor em 4 de outubro de 1967, de acordo com artigo 8.

Por outro lado, as relações entre os Estados estão cada vez mais vinculadas à realização de objetivos supranacionais e em que os efeitos de uma medida política tomada em um país afetam cada vez mais a situação do vizinho. O caminho da coordenação de políticas sociais, econômicas e de desenvolvimento como instrumento de progresso regional é imprescindível.³

Para zelar pela aplicação correta da Convenção de 1951 e de outros instrumentos internacionais de proteção, a Assembleia Geral da ONU criou o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR, que atua em 116 países – entre eles o Brasil, com sede instalada em Brasília.

De acordo com dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), calcula-se que atualmente há 11,4 milhões de refugiados fora de seus países,⁴ ou seja, o número de pessoas que migram em busca de proteção fornecida por outros Estados cresce paulatinamente .

Constata-se, assim. que com os vários conflitos que eclodem ao redor do mundo, os refugiados não desapareceram no novo milênio e não estão mais concentrados apenas no continente europeu, como o eram após o fim da Segunda Guerra Mundial⁵.

³ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. p. 20

⁴ Informação disponível em www.acnur.org, acessado em 19/11/2008

⁵ “A Segunda Guerra Mundial produziu o fluxo de 40,5 milhões de refugiados, enquanto a Primeira Guerra totalizou entre 4 e 5 milhões, a descolonização da Índia 15 milhões e a Guerra da Coreia provocou o deslocamento interno de 5 milhões de pessoas.” (HOBBSAWN, Eric. *Era dos Extremos – o breve século XX – 1914-1991*. 2. ed., São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 57-58).

Acolher cidadãos que buscam refúgio não é apenas um ato de solidariedade, mas tem a transcendência de um conceito humanitário, que vem sendo construído gradualmente e afirmando-se a cada nova conquista institucional, para responder às necessidades das vítimas da perseguição e da intolerância.⁶

A América Latina dispõe de uma relativa estabilidade de suas instituições, o que possibilita, segundo o ACNUR, vislumbrá-la como região de acolhida de pessoas necessitadas de proteção.

O Brasil, assim como outros países signatários da Convenção de 1951 e de outros instrumentos relacionados à proteção internacional, deve assegurar a concessão de refúgio às vítimas de perseguição que ingressem em nosso território e expressem o desejo de serem aqui reconhecidas como refugiadas.

O refugiado não é um migrante normal, com direitos de retorno ao seu país de origem e sua proteção. Ele é um migrante forçado, que busca em outro país respeito pelos seus direitos e proteção que o seu Estado de origem já não é mais capaz de lhe proporcionar. Necessita, assim, de apoio físico, psicológico e material no local de acolhimento, para reiniciar uma nova vida.

Em nosso país, o refúgio é regulamentado pela Lei nº 9474/97, que define os mecanismos de implementação da Convenção de 1951. Esta lei prevê

⁶ Carneiro, Wellington Pereira no prefácio do livro de Liliana Lyra Jubiut. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. p.

um sistema simples no que concerne os procedimentos para obtenção do status de refugiado, que facilita a solicitação e a entrada de refugiados no país.

A mencionada lei criou o Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, quem tem a competência de analisar e deferir os pedidos de refúgio, decidir sobre a perda da condição de refugiado e coordenar, no âmbito governamental, as ações de proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados.

Após a entrada em vigor da Lei nº 9474/97, o Governo brasileiro passou a se responsabilizar, integralmente, pela implementação da Convenção de 1951 da ONU, não só no plano das normas, mas também no plano dos fatos, pois é criado um procedimento brasileiro para elegibilidade dos casos individuais de refugiados e é estabelecido um sistema de proteção jurídico e social, ambos sob responsabilidade do CONARE.⁷

Ao ser declarado refugiado pelo CONARE, o indivíduo se vinculará à ordem jurídica brasileira, e poderá exercer seus direitos fundamentais, resgatando, assim, sua cidadania. De acordo com a Constituição Federal de 1988, todos os estrangeiros residentes no Brasil, incluídos os refugiados, são iguais aos brasileiros perante a lei e têm todos os seus direitos fundamentais assegurados, excetuando-se as limitações impostas pela própria Constituição.

O fato do Brasil acolher refugiados de diversas nacionalidades tem uma dimensão sociológica, cultural e antropológica impressionante, de impacto direto na questão da proteção internacional. Verifica-se que não há, pelo menos a

⁷ ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Direitos Humanos e não-violência*. São Paulo: Atlas, 2001, p. 132.

partir da percepção dos solicitantes de refúgio no Brasil, qualquer impedimento de ordem política, religiosa e/ou cultural capaz de impedir a integração destas pessoas no território brasileiro. Este dado deve ser levado em conta para o reconhecimento do Brasil como um território de acolhida de escala universal.⁸ Ou seja, Brasil torna-se, assim, um destino seguro para solicitantes de refúgio.⁹

A presente dissertação resulta de um minucioso trabalho de pesquisa bibliográfica existente acerca dos direitos e deveres dos refugiados previstos na Lei nº 9474/97 e sua importância reside no fato de que, segundo o ACNUR, o Brasil ao promulgar a citada lei, iniciou uma experiência que poderá ser seguida pelos demais países da região. A política de Estado do Brasil com relação ao refúgio está construída em sólidas bases humanitárias e constitui-se como vanguarda do universo jurídico na matéria.

Inicialmente são apresentados os conceitos dos institutos do asilo e do refúgio, suas diferenças e semelhanças. Tal distinção se faz necessária, pois o Brasil, assim como os demais países latino-americanos consagrou o dualismo, ou seja, a maioria dos autores diferencia os dois institutos, mantendo a tradição da concessão do asilo combinada com o instituto do refúgio. O primeiro se refere ao asilo diplomático e territorial, previstos nos instrumentos latino-americanos, enquanto que o segundo, ao estatuto de refugiado, elencado na Convenção Relativa ao Estatuto dos refugiados de 1951 e no Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967.¹⁰

⁸ ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Direitos Humanos e não-violência*. São Paulo: Atlas, 2001, p. 18.

⁹ *Ibid.*, p. 20.

¹⁰ FRANCO, Leonardo (Coord.). *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2003. p.20-71

Em seguida, trabalha-se a origem e evolução da proteção aos refugiados no Direito Internacional. Foram analisadas as atividades e os programas da comunidade internacional para a proteção e a promoção dos direitos dos refugiados, desde seus primórdios, na fase de qualificação coletiva (1921-1938), com a criação, pela Liga das Nações, de diversos organismos para proteção jurídica de vários grupos, como os russos, armênios, assírios, assírios-caldeus, assimilados e turcos e, posteriormente, a fase de qualificação individual (1938-1952), com a criação da Organização Internacional dos Refugiados (OIR) até o surgimento do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). É abordado, também, um terceiro período, de 1952 até hoje, que pode ser denominada de fase contemporânea.

Ainda no mesmo eixo da pesquisa, ou seja, no Título I, são elencados alguns dos principais princípios jurídicos embaixadores do instituto do refúgio, como o princípio da dignidade humana, da solidariedade, da cooperação internacional e da tolerância.

No Título II, trata-se de forma detalhada a temática dos refugiados no direito pátrio, apresentando-se como ocorreu a evolução do refúgio em nosso país, bem como os dispositivos constitucionais que a ele se aplicam.

Em capítulo próprio, são destacados alguns pontos relevantes da Lei nº 9474/97. São também analisados os direitos e deveres dos refugiados, tanto os gerais quanto os que lhes são peculiares.

Importante explicar que, para o presente estudo, é utilizada a definição de refugiado prevista no artigo 1º da Lei nº 9474/97, qual seja, a que reúne a definição clássica elencada na Convenção Relativa ao Estatuto de Refugiado de 1951 e seu Protocolo de 1967 (indivíduo que está fora de seu país

de nacionalidade devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas) e a prevista nos instrumentos jurídicos regionais anteriormente mencionados (que acrescenta aos motivos para concessão do refúgio o fato do indivíduo ser obrigado a deixar seu país de nacionalidade devido a grave e generalizada violação de direitos humanos).

Não estão incluídas nesta dissertação as diversas nomenclaturas relacionadas com a questão das migrações forçadas e que são divulgadas nos meios de comunicação, dentre elas, deslocados internos¹¹, migrantes econômicos¹²

¹¹ Os deslocados internos são “as pessoas ou grupos de pessoas que se viram forçadas ou obrigadas a escapar ou fugir de seu lar ou de seu lugar de residência habitual, especialmente em função ou para evitar os efeitos de um conflito armado, de situações de violência generalizada, de violações de direitos humanos ou de catástrofes naturais ou provocadas pelo ser humano, e que não tenham cruzado uma fronteira estatal internacionalmente reconhecida.” (JUBILUT, Liliansa Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, p. São Paulo: Método, 2007, p. 164).

Os deslocados internos distinguem-se dos refugiados em dois aspectos: não cruzaram fronteiras internacionais e as causas de suas necessidades são mais abrangentes.

Ao permanecerem no seu território, enfrentam uma situação de insegurança, seja em razão do conflito armado que atinge toda a população civil ou seja por perseguições e violações a seus direitos humanos. E mais, estão vinculados a um Estado que não lhes dá proteção e não conseguem fugir para tentar solicitá-la a outros Estados. Não foram incluídos nos instrumentos internacionais que tratam dos refugiados, nem inseridos nessa categoria, em razão da noção de soberania estatal, segundo a qual cabe ao Estado proteger as pessoas que se encontram em seu território, mesmo as deslocadas internamente, uma vez que não transpuseram as suas fronteiras e, assim, não chegaram em outro país. Embora não haja uma organização com o mandato específico para proteger os deslocados internos, o ACNUR e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), que assiste vítimas de conflitos armados, são as que mais têm atuado em prol desse grupo. (MOREIRA, Julia Bertino. *A Questão dos refugiados no contexto internacional (de 1943 aos dias atuais)*. Dissertação Universidade Estadual de Campinas. Campinas: 2006, p. 128).

¹² Migrantes econômicos são aqueles que deixaram seu país em razão da fome em massa, ou situações de catástrofe econômico-social, em que parte da população de encontra em estado de necessidade econômica extrema, sem o necessário para a sobrevivência com um mínimo de dignidade ou tenha sua existência ameaçada pelas possibilidades de subsistência drasticamente

ou refugiados ambientais¹³.

O tema objeto da presente dissertação está intimamente relacionado à linha de pesquisa “A Cidadania modelando o Estado”, pois a recepção a refugiados é uma atitude legítima e de consenso na comunidade internacional, e se enquadra no espírito da globalização solidária.

Atualmente, todas as nações mantêm estreitos laços e a proteção dos direitos humanos não é mais considerada como da competência exclusiva do Estado. Cabe à comunidade internacional promover os direitos humanos e cuidar para a sua aplicação. Essa vigilância exercida internacionalmente no que se refere ao respeito dos direitos humanos testemunha a emergência do conceito de solidariedade internacional dos povos¹⁴, a qual se concretiza, na prática, de múltiplas maneiras. Pode-se citar, por exemplo, a adoção de crianças por pessoas provenientes de outros países, a assistência especial aos refugiados, a ajuda internacional em caso de catástrofes e, até mesmo, a participação de voluntários no combate defensivo de uma nação.¹⁵

reduzidas. (MILESI, Rosita, LACERDA, Rosane(org). *Políticas públicas para las migraciones internacionales – migrantes y refugiados*. ACNUR/IMDH/CDHM, [S.l.:s.n.º],2007, p. 33)

¹³ Refugiados ambientais são “as pessoas que fugiram de suas casas por causa de mudanças ambientais que tornaram suas vidas ameaçadas ou insustentáveis”. O termo foi cunhado em 1985, mas foi apenas recentemente, que passou a existir pressão para que essas pessoas sejam protegidas pelo sistema do Direito Internacional dos Refugiados (DIR).(JUBILUT, op. cit. p.164). São cinco as principais causas de “refugiados ambientais”: degradação da terra agriculturável; desastres ambientais; destruição de ambientes pela guerra; deslocamento involuntário na forma de reassentamento e mudanças climáticas. (DERANI, C. Refugiado ambiental. *Dicionário de Direitos Humanos*. Disponível em: www.espmu.gov.br. Acesso em 19/11/2008.)

¹⁴KOSOLOV,Y. “Implementação regional, nacional e internacional do direito `a assistência humanitária. In *O Direito à assistência humanitária*, p. 57

¹⁵ Ibid, p. 59

Em um momento em que o Direito deve enfrentar temas globais, como os direitos humanos e o meio ambiente, o recurso à solidariedade aparenta ser o único caminho viável para colocar a todos na real condição dos homens: a de condôminos do mundo.¹⁶

Acrescente-se, ainda, que no campo do Direito Internacional dos Refugiados, o papel da sociedade civil é cada vez mais relevante diante do mundo globalizado. E, a cada dia, a temática dos refugiados é mais difundida, e a percepção de sua importância, mais abrangente.

Ao promulgar a Lei nº 9.474/97 e adotar políticas públicas em prol dos refugiados, o Estado brasileiro manifesta que aqui se respeita o dever de solidariedade que cabe a todos os Estados.¹⁷

Embora o número de pessoas que receberam o estatuto de refugiados em nosso país seja ainda pequeno, o tema é relevante, pois muitos dos indivíduos que aqui chegaram fugindo da perseguição em seu lugar de origem, seja por motivo de nacionalidade, religião, raça, seja por pertencer a certo grupo social ou expressar determinada opinião política, passaram por experiências traumatizantes.

Some-se que o número de solicitações de refúgio no Brasil vem crescendo. São cerca de 600 a 700 solicitações anuais.¹⁸ E, com a existência de conflitos nos países vizinhos, em especial na Colômbia, donde estimam-se que já

¹⁶ KOSOLOV, Y. "Implementação regional, nacional e internacional do direito à assistência humanitária. In *O Direito à assistência humanitária*, p. 59

¹⁷ ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Direitos Humanos e não-violência*. São Paulo: Atlas, 2001, p. 130, nota 13.

¹⁸ O Brasil atualmente acolhe cerca de 4 mil refugiados, de 70 países diferentes. Informações obtidas no site do Ministério da Justiça : www.mj.gov.br

tenham fugido e cruzado as fronteiras com o Brasil cerca de 17.000 pessoas¹⁹, o Brasil tem se tornado um dos principais destinos dos solicitantes de asilo. E, com o acirramento da política de entrada de refugiados pelos países ditos ricos, o número de solicitantes de asilo na América do Sul e, conseqüentemente no Brasil, tende a aumentar.

Não se pode esquecer que todo cidadão tem o dever de solidariedade com o seu semelhante, em especial com aqueles que estão em uma situação em que a sua cidadania, ou nas palavras de Hannah Arendt, “o direito a ter direitos”, está mais fragilizada. E, receber homens, mulheres e crianças de um país é salvar as suas vidas e, no mínimo, garantir seu direito à integridade física.

Mencione-se, ainda, que o exercício do refúgio fortalece nossa democracia e abre a possibilidade de uma aliança humanitária entre os países em desenvolvimento.

Quanto à relevância científica da dissertação, importante mencionar que, embora o Brasil tenha uma lei inovadora na temática do refúgio, não há, em nosso país, cursos permanentes sobre refugiados, nem esta disciplina é ofertada, de forma obrigatória, nos cursos de graduação em universidades brasileiras. Poucos professores em cursos de Direito inserem seu conteúdo nas disciplinas de Direitos Humanos ou de Direito Internacional, e, no que concerne publicações na área jurídica, estudos sobre o tema “refugiados” são encontrados dispersos, bem como são pouquíssimos. Há relatórios que apresentam estatísticas sobre aqueles que buscam refúgio, como por exemplo, de quais países são eles

¹⁹ CABRAL, Otávio. Fugindo do terrorismo. *Revista Veja*, 13 fev.2008. p. 63

provenientes, quais são suas profissões, dentre outras. Contudo, em relação aos direitos e deveres previstos na Lei nº 9474/97, há uma carência de pesquisas.

Com o presente estudo pretende-se verificar quais são os direitos e deveres garantidos na Lei nº9474/97, uma vez que, ao solicitar o reconhecimento de sua condição de refugiado, o indivíduo se vinculará à ordem jurídica brasileira, e poderá resgatar sua cidadania.

Nas palavras do Ministro do STF, Marco Aurélio Mendes de Farias Mello,

o Brasil – “nem tão rico que nada possa receber, nem tão pobre que nada tenha a dar”, para citar D. Hélder Câmara – orgulha-nos em contar com uma das legislações mais modernas no que tange ao agasalho de refugiados e, embora ainda não tenha condições de sobressair em número de acolhimentos, desenvolve um programa que o engrandece aos olhos da comunidade internacional, (...) ²⁰

O Brasil importa-se com os refugiados e, na medida de sua capacidade, acolhe-os comprometendo-se a lhes dar assistência compatível àquela dispensada aos nacionais. Numa época em que as fronteiras se fecham num pavor xenóforo nunca visto, em que sangrentas guerras destroçam cruelmente etnias quase inteiras e os ódios raciais e religiosos se acirram para levar cada vez mais a mortes e destruição, o gesto de boa vontade brasileiro resplandece como estrela de primeira grandeza para quem, defendendo o

²⁰ Prefácio “refugiados: quem se importa com eles?” in MILESI, Rosita (org). *Refugiados: realidade e perspectivas*. Brasília : CSEM/IMDH; Edições Loyola, 2003, p. 10.

primordial dos direitos, o único que lhes restou – a própria vida -, luta como autêntico herói para manter a derradeira gota de esperança e, com dignidade, recomeçar. ²¹

²¹ Prefácio “refugiados: quem se importa com eles? “ in MILESI, Rosita (org). *Refugiados: realidade e perspectivas*. Brasília : CSEM/IMDH; Edições Loyola, 2003, p. 10. Id., p. 22 e 23

Título I REFUGIADOS NO DIREITO INTERNACIONAL

Capítulo 1 DOS CONCEITOS

Na literatura estrangeira, os termos asilo e refúgio são utilizados indistintamente, uma vez que o objetivo de ambos os institutos é o de prover proteção estatal ao indivíduo que não dispõe mais desta em seu país de origem, pois sua vida, liberdade ou segurança se encontram em risco. Para os adeptos da unidade dos institutos, os “buscadores” de asilo são todos os seres humanos que deixam seu país de origem e/ou de residência habitual e procuram proteção em outro Estado, e os refugiados são os que solicitam a proteção de outro Estado em função de um bem fundado temor de perseguição. A proteção concedida a todos seria a do asilo.²²

A literatura latino-americana, por sua vez, consagrou o dualismo ou seja, a maioria dos autores diferencia os dois institutos, mantendo a tradição da concessão do asilo combinada com o instituto do refúgio. O primeiro se refere ao asilo diplomático e territorial, previstos nos instrumentos latino-americanos, enquanto que o segundo, ao estatuto de refugiado, elencado na Convenção Relativa ao Estatuto dos refugiados de 1951 e no Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967.

Desta feita, para esses autores²³, o instituto do asilo é gênero de duas espécies: o asilo político, que se subdivide em asilo diplomático e territorial,

²² JUBILUT, Liliana. Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, p. 37

²³ Dentre esses autores estão ALMEIDA, Guilherme Assis de. Asilo e não-violência e ANDRADE, José Henrique Fischel de. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados.. In: ARAUJO, Nadia; ALMEIDA,Guilherme Assis de (Coord.). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 171 e p. 113 .

e o refúgio (ou estatuto de refugiado). Para alguns autores, a diferença entre os institutos reside no fato de que o refúgio tem aplicação universal, enquanto que o asilo, aplicação regional, somente no continente latino-americano.²⁴

Como o objeto da presente dissertação é a aplicação do estatuto do refugiado pelo ordenamento jurídico do Brasil, em especial a Lei nº 9474/97, e, em nosso país há diferenças entre os dois institutos, há que se apresentar a distinção entre asilo e refúgio.²⁵

²⁴ MOREIRA, Julia Bertino. *A Questão dos refugiados no contexto internacional* (de 1943 aos dias atuais). Dissertação Universidade Estadual de Campinas. Campinas: 2006, p.55.

²⁵ Em estudo realizado pelo Centro de Direitos Humanos da Universidade Nacional de Lanús, aponta-se que, somente na América Latina se faz esta suposta distinção entre os conceitos do asilo e do refúgio, pois no resto do mundo se fala de asilo e solicitantes de asilo. Por exemplo, em inglês, há os termos *asylum* e *asylum seekers*, e em francês, *asyle* e *demandeurs d'asyle*. Ressaltam os pesquisadores que o sistema latino-americano de asilo estabelece uma diferenciação entre asilo territorial e asilo diplomático (também conhecido como asilo político) e isto não exclui a existência de um tronco comum, em razão da qual asilo é a proteção que se outorga ao perseguido.

Apontam que o sistema edificado pelas Nações Unidas trata da condição de refugiado e não do refúgio. Isto está claramente refletido no título dos principais instrumentos internacionais adotados sob os auspícios das Nações Unidas para a proteção dos refugiados, quais sejam, a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967. Neste sistema também se encontra a figura do asilo, prevista para refugiados reconhecidos, como o país onde poderão residir e seguir com suas vidas, e como conceito de proteção que engloba a busca de acesso ao procedimento de determinação da condição de refugiados, o reconhecimento propriamente dito e a obtenção de residência em algum país. A obrigação dos Estados é dar acesso ao procedimento de determinação da condição de refugiado às pessoas que o solicitam, e determinar se se qualificam o não como refugiados, em conformidade com as disposições dos instrumentos internacionais. Não têm obrigação de permitir que os refugiados permaneçam indefinidamente em seu território. Assim, as Nações Unidas contam com um regime para a determinação da condição de refugiado muito elaborado, mas não lograram o mesmo em matéria de asilo, não por meio de uma convenção.

Explicam, ainda, que, em certos instrumentos internacionais de direitos humanos se reconhece o direito de asilo (a Declaração Universal de Direitos Humanos reconhece “o direito de buscar asilo e de desfrutar dele” e a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos utilizam: “o direito de buscar e receber asilo” e o referido instituto se encontra contemplado também em algumas constituições nacionais da América

1.1 Conceito do instituto do asilo

Almeida aponta que a palavra “asilo”, de origem grega, significa “sem violência, sem devastação”, e entende que o asilo proporciona um espaço que propicia o resgate dos mais mínimos direitos humanos fundamentais, e, em decorrência, da dignidade humana²⁶.

Por sua vez, para Andrade²⁷ o seu significado é de “não extrair, tirar”, de modo que a ‘proteção’ é precisamente noção da palavra ‘asilo’.

Latina. (Brasil – art.4º , X; Colômbia, art 36; Costa Rica – art. 31; Cuba –art, 13, Equador art, 29; El Salvador art. 28; Guatemala – art. 27, Honduras – art. 101, Paraguai – art.43, Peru – art. 36, Venezuela –art. 69).

Elencam alguns dos significados atribuídos aos termos: a) asilo como instituição exclusivamente latino-americana e refúgio como instituição do sistema universal de proteção dos refugiados; b) asilo como proteção a indivíduos e refúgio como proteção a grupos; c) asilo e refúgio como sinônimos.

Constatam que algumas causas da confusão terminológica podem ser: a) a consideração da tradição do asilo latino-americano como um fenômeno autônomo; b) o uso terminológico indistinto que se faz do asilo e refúgio na normativa latino-americano sobre asilo territorial e asilo diplomático; c) o desprestígio crescente da prática do asilo latino-americano por concessões que favorecem a impunidade e a conseqüente percepção da necessidade de diferenciá-la do sistema universal; d) os novos fenômenos de refugiados latino-americanos das décadas de 1970 e 1980 e sua diferenciação social, econômica e política em relação aos tradicionais asilados políticos; f) a influência da legislação espanhola que fazia distinção entre asilo e refúgio; g) certas iniciativas em matéria de capacitação e difusão levadas a cabo por funcionários do ACNUR na América do Sul que denominaram refúgio o sistema universal de proteção aos refugiados.

Dentre as conseqüências do enfoque dualista , apontam que o dualismo subtrai o conteúdo de proteção do asilo e o relega ao sistema latino-americano,o qual está em desuso.; implica o gradual desaparecimento do rico conceito de asilo da cultura e sistemas jurídicos da América Latina, além de acarretar uma maior confusão, pois ressalta diferenças dos sistemas com base em premissas errôneas. (FRANCO, Leonardo (Coord.). *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2003. passim.

²⁶ ALMEIDA, Guilherme Assis de. Direitos Humanos e não-violência. São Paulo: Atlas, 2001, p 33

²⁷ ANDRADE, José Henrique Fischel de..*Direito internacional dos refugiados: evolução histórica* (1921-1952). Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p.33

Norberto Bobbio²⁸, assevera que o termo Asilo indica

a proteção que um Estado concede a um indivíduo que busca refúgio em seu território ou num lugar fora de seu território. O direito de Asilo, por consequência, deve ser entendido como direito de um Estado de conceder tal proteção. Direito que começa, portanto, não no indivíduo mas no Estado, em virtude do exercício da própria soberania e com a única reserva de eventuais limites derivados de convenções de que faça parte.

O ACNUR²⁹ define asilo como

proteção concedida por um Estado, no seu território, à revelia da jurisdição do país de origem, baseada no princípio do *non-refoulement*³⁰ e que se caracteriza pelo gozo dos direitos dos refugiados reconhecidos pelo direito internacional de asilo e que, normalmente, é concedida sem limite de tempo.

O asilo data da Antiguidade. Sua prática já era admitida pelo povo egípcio. Além de lugares sagrados, também havia cidades que se prestavam a amparar perseguidos, onde as autoridades não podiam exercer seu poder, nem indivíduos podiam executar vinganças.

Por sua vez, os livros do Pentateuco demonstram que, entre os hebreus, a instituição era normalmente utilizada, como proteção contra a tradicional prática da vingança. Existiram por séculos na Terra Santa cidades consideradas santuários, onde o asilo a delinqüente era observado com zelo extremado. Esses locais eram de fácil acesso e estavam franqueados não só a

²⁸ BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. Tradução de Carmen C Vaniale. 7ª ed. Brasília: UNB, 1995, p. 58

²⁹ Site www.ancur.org

³⁰ Princípio do “non refoulement” é o princípio da “não-devolução” que será tratado em capítulo adiante.

judeus como também a forasteiros³¹. Esse tipo de asilo era assegurado até o julgamento, após o qual o asilado era liberado ou obrigado a cumprir a sanção que contra ele havia sido cominada.³²

Ressalve-se, porém, que o reconhecimento de asilo entre os hebreus não era livre e incondicionado, pois não havia asilo para o homicida que houvesse agido por dolo, mas somente para aquele que tivesse agido por erro. Um conselho de anciãos analisava as circunstâncias do crime e investigava se o autor do crime fazia ou não jus à proteção.

Na Pérsia existia uma instituição semelhante ao asilo, por meio da qual havia um abrigo inviolável de criminosos, que se localizava nas mesquitas e na porta do palácio real. Denominava-se *bast*, e tinha uma amplitude maior que o simples asilo, pois o fugitivo podia apresentar suas reclamações e seus protestos, lutar por seus direitos e proteger-se contra a truculência das autoridades, mas isto não o tornava impune.

O asilo sempre foi respeitado na tradição muçulmana e o princípio de hospitalidade previsto no Alcorão assegurou um respeito ao asilo em lugares de veneração religiosa.

Os povos mediterrâneos, principalmente os gregos, admitiam a *iketeia*,³³ que era o asilo indiscriminado em todos os templos, ou seja, qualquer

³¹ O estrangeiro, em regra, encontrava acolhida e proteção na hospitalidade judaica. (CARVALHO, Julio Marino de. *Asilo Político e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 40)

³² o escravo do estrangeiro que se refugiava no templo de Jerusalém ou em seus limites, em geral em toda a Judéia, era libertado de todos os laços que o prendiam a seu dono. (Ibid, p. 39).

³³ A *iketeia* só garantia resguardo a infratores que teriam atuado sem dolo ou pessoas de saúde fragilizada.

indivíduo perseguido, alvo de violência ou coerção, podia abrigar-se no primeiro templo que encontrasse. Se fosse inocente, a sacralidade do lugar o protegeria de maus tratos, mas se fosse culpado, teria que arcar com sua pena, embora pudesse obter o perdão de seus julgadores. Já se o templo em que se refugiara fosse dotado do poder secular do asilo, o criminoso podia escapar da execução da pena, o devedor ao pagamento de suas dívidas, o escravo de sua servidão. Esses locais consagrados garantiam tranquilidade ao asilado, que não podia ser dali retirado sob pretexto algum, salvo se ele próprio concordasse. Quem desrespeitasse o refúgio era sujeito à pena de morte por sacrilégio agravado com o acinte ao soberano. Isso não acontecia no caso de *iketeia* (refúgio em qualquer templo de uma região), mas tão só no *asylos topos*³⁴ (lugar expressamente reservado à admissão de asilo).³⁵

Constata-se, assim, que o direito de asilo desfrutava de respeito e prestígio perante o povo helênico. Além dos templos, florestas sagradas e túmulos de heróis divinizados também foram considerados locais de asilo.

Ao invadirem a Grécia, os Romanos aproveitaram-se da tradição asilar³⁶ como instrumento de dominação. Num primeiro momento, contudo, o instituto do asilo foi encarado como extravagância, pois conferia impunidade a

³⁴ Os gregos denominavam o privilégio de *asylia*, e de *asylos topos* ou *asylon*, o lugar sagrado protegido, inviolável, que não podia ser devassado. (CARVALHO, Julio Marino de. *Asilo Político e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Forense, 2000 p. 43) É da civilização grega que provém sua denominação: *a* – não e *sylao* – arrebatado, extrair; ou seja, a não-expulsão. Refere-se a um sítio ou local, geralmente religioso, inviolável. (ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Direitos Humanos e não-violência*. São Paulo: Atlas, 2001, p. 37)

³⁵ CARVALHO, Julio Marino de. *Asilo Político e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 42/43

³⁶ Importaram o vocábulo grego "asylon", o qual latinizado para "asylum".

sujeitos dignos de castigos por crimes perpetrados. Por isso, Roma resistiu muito à sua admissão.

Os romanos acabaram por adotar o asilo helênico, pois este atraía indivíduos marginais, que acabavam por se fixar em espaços ermos, fundando cidades e sendo produtivos. Porém, no que concerne os crimes políticos, o direito de asilo era negado a indivíduos que houvessem atentado contra as instituições e prejudicado os interesses estatais. Para os criminosos políticos não existia acolhida em parte alguma.

Os cristãos, por sua vez, adotaram o instituto desde o florescimento de sua fé durante o Império Romano e após a sua queda. O Cristianismo influenciou intensamente em favor da aceitação do asilo territorial e a salvaguarda dos refugiados políticos tornou-se um princípio de difundida respeitabilidade.

O asilo acompanhou a Igreja em sua expansão e, como o Cristianismo se fez universal, também universal se fez o direito de asilo, passando, inclusive, a figurar em dispositivo do Código Canônico.

Os padres e bispos tinham o direito de interceder pelos asilados das igrejas e lugares santificados, e normalmente alcançavam o que pleiteavam. Em regra, a finalidade do refúgio numa igreja era obter a intercessão episcopal junto aos poderosos da jurisdição: pleiteava-se a conservação do refugiado em seu refúgio sagrado, donde não poderia ser retirado à força para ser levado a mutilações ou à morte.³⁷

³⁷ CARVALHO, Júlio Marino de. *Asilo Político e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 53/54

A Igreja conquistou o reconhecimento do seu asilo junto aos imperadores. Com o passar do tempo, ampliou-se a esfera de proteção do asilo: dos templos, estendeu-se aos conventos, mosteiros, cemitérios, cruzeiros, moradas de cônegos e bispos, hospitais, dentre outros.

Vários historiadores relatam que o asilo foi reconhecido no ano 511 pelo Concílio de Orléans, que o consagrou mesmo em favor de criminosos comuns, mediante juramento sobre os Evangelhos. Todavia, a entrega do asilado à autoridade leiga era permitida, desde que lhe ficasse assegurado um tratamento mais brando, sem execução capital e sem mutilação. A composição podia operar-se com a pessoa ofendida, que obtinha em troca uma reparação material. Se não alcançasse um acordo, o sacerdote sentia-se moralmente obrigado a facilitar a fuga do asilado.³⁸

Os bárbaros, ou seja, os visigodos, os lombardos, alamanos, bávaros e francos evitavam ferir as suscetibilidades divinas, mesmo quando ainda não estavam convencidos do cristianismo e proibiam a captura de devedores, escravos e quaisquer delinqüentes que estivessem refugiados em igrejas até a distância de 30 metros das suas muralhas.

No auge do poder feudal, foi reforçado o prestígio do asilo outorgado tanto em igrejas, mosteiros, santuários, como também em palácios de príncipes, senhores feudais e muitas cidades e vilas.

O asilo eclesiástico e o feudal alcançaram seu apogeu na Idade Média, quando a prática era muito conhecida, respeitada e utilizada na Europa.

³⁸ CARVALHO, Júlio Marino de. *Asilo Político e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 63

No século X, com a Ordem Beneditina de Cluny, com a ‘Paz de Deus’, durante conflitos armados, o asilo foi invocado para as igrejas, suas redondezas e respectivos habitantes, e os indivíduos passaram a gozar de certa imunidade. Ainda na Idade Média, as “Leis Partidas” definiram o asilo como um privilégio das igrejas e dos cemitérios.

Contudo, no século XII começa-se a destruir as garantias do asilo. Os Papas Inocêncio III e Gregório IX, no século XIII, excluem do asilo os judeus, heréticos e apóstatas, bem como os assassinos. Começa a decadência do instituto.

Nos séculos XV a XVIII reconhecia-se o asilo territorial para o criminoso comum. O criminoso político, por sua vez, não gozava deste direito, pois o poder dos príncipes tinha origem divina e, em conseqüência, qualquer atentado a este poder deveria ser punido. Embora esta tenha sido a regra geral, não se deixou de conceder refúgio político durante as guerras religiosas e civis. Nesse mesmo período, ocorreu uma emigração do direito asilar para as colônias luso-hispânicas das Américas, onde foi amplamente utilizado.³⁹

Andrade observa que somente com a Reforma Protestante o asilo passou a ser novamente defendido como modo de proteção da liberdade individual dos seres humanos.⁴⁰

³⁹ CARVALHO, Júlio Marino de. *Asilo Político e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 67

⁴⁰ No século XVI, com a Reforma Protestante, houve a decadência do poder eclesiástico e, como conseqüência, o direito de asilo perdeu a reverência que lhe era reconhecida na época medieval. E a própria Reforma fez com que surgissem asilados de quase todos os países europeus. (ANDRADE, José Henrique Fischel de..*Direito internacional dos refugiados: evolução histórica* (1921-1952). Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 37).

Com Hugo Grocius⁴¹, no século XVII, o asilo começa a ser desenvolvido teoricamente, tendo sido promulgado em uma constituição no século posterior, qual seja, a Constituição francesa de 24 de junho de 1793, em seu artigo 120, que dispõe que o povo francês “dá asilo aos estrangeiros exilados de sua pátria por causa da liberdade. Recusa-o aos tiranos.”

Até a Revolução Francesa, os que se beneficiavam do asilo eram, em sua grande maioria, os criminosos comuns. Os criminosos políticos não eram contemplados por esse instituto, em razão da existência de regimes absolutistas na maior parte do mundo, em que vigia a idéia de que a concessão de proteção a pessoas contrárias a esse tipo de regime significava um ato contrário e inamistoso ao Estado de que provinham. Com as mudanças políticas trazidas pela Revolução, com o desenvolvimento dos ideais de liberdade e dos direitos individuais, o asilo começou a ser concedido aos criminosos políticos e não mais aos comuns, que passaram a ser extraditados.

O primeiro instrumento jurídico a positivizar o asilo foi o *Tratado sobre Direito Penal Internacional*, assinado em Montevideu, em 1889 e do qual o Brasil é parte. De acordo com este documento, os procedimentos e direitos do asilado ficam à mercê do Direito Internacional.

Outros instrumentos positivaram o instituto do asilo na América Latina e foram produzidos sob os auspícios da ONU:

⁴¹ Grotius asseverou que as pessoas expulsas de seus lares tinham o direito de adquirir residência permanente em outro país, submetendo-se ao governo que lá detivesse a autoridade. Vislumbrava o asilo como um direito natural e uma obrigação do Estado, sustentando que, em obediência a um dever humanitário internacional, os Estados que concediam asilo estavam agindo em benefício da *civitas* máxima ou da comunidade de Estados. Todavia, estabelecia uma diferença entre ofensas políticas e ofensas comuns, e defendia que o asilo deveria ser concedido apenas àqueles que o sofressem perseguição política ou religiosa. (ANDRADE, José Henrique Fischel de..*Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p 15)

- *Convenção sobre Asilo* firmada na VI Conferência Pan-americana, realizada em Havana, no ano de 1928: disciplina apenas o “asilo diplomático”.
- *Convenção sobre Asilo Político*, assinado na VII Conferência Internacional Americana, em Montevideu, em 1933: regulamentou o asilo político;
- *Declaração dos Direitos e Deveres do Homem sobre asilo territorial* (IX Conferência Pan-americana, 1948);
- *Convenção sobre Asilo Político* (Montevideu, 1939)
- *Convenção sobre Asilo Diplomático* (X Conferência Interamericana, Caracas, 1954).
- *Convenção sobre Asilo Territorial e Convenção sobre Asilo Diplomático*⁴², ambas assinadas em Caracas, em 1954.

Há também dispositivos sobre o asilo em documentos regionais que tratam da temática dos direitos humanos, como :

- *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem* (1948), em seu artigo 27 :

Toda pessoa tem o direito de, em caso de perseguição não resultante de crimes comuns, buscar e receber asilo em um território estrangeiro, de acordo com as leis de cada país e dos diplomas internacionais.

⁴² Segundo o ACNUR , o asilo diplomático se refere à “tradição em certos países, em particular na América Latina, que consiste em dar refúgio aos fugitivos políticos nas embaixadas estrangeiras. Embora estando fora da jurisdição do seu país, não se encontra fora do seu território e por isso não pode ser considerado de acordo com os termos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.

- *Convenção Americana de Direitos Humanos* (1969), em seu artigo 22,7

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

A *Convenção Americana de Direitos Humanos* (1978) inova ao estabelecer o dever dos Estados de conceder asilo, obrigação não presente nos demais documentos (que, seguindo o exemplo da *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (1948)), asseguram apenas o direito de solicitar e gozar asilo.

O direito de asilo está previsto na *Declaração Universal dos Direitos do Humanos* de 1948, em seu artigo 14, que assegura o direito de qualquer pessoa perseguida em seu Estado a solicitar proteção de outro Estado, mas não estabelece o dever de um Estado de conceder asilo.⁴³ :

1. Todos têm o direito de buscar e gozar de asilo em função de perseguição, em outros Estados. 2. Perseguições processuais decorrentes de crimes não políticos e de atos contrários aos propósitos das Nações Unidas não constituem perseguição.

Tal dispositivo ensejou a elaboração de outras normas internacionais de proteção do asilo, como por exemplo: *Convenção sobre Asilo Territorial* (1967), *Declaração sobre Asilo Territorial* (1967) e ao artigo 23 da *Declaração de Programa de Ação de Viena* (1993):

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma que todas as pessoas, sem qualquer distinção, têm direito a solicitar e gozar de asilo político, em outros países em caso de perseguição, bem como a retornar a seu próprio país". (tal artigo utiliza a

⁴³ JUBILUT, Liliana. Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, p.36

expressão asilo político, mas elenca como instrumentos de proteção os instrumentos específicos de proteção aos refugiados).

No Brasil, a base do direito de asilo *lato sensu*, ou seja, tanto do asilo político quanto do refúgio, especificamente, está no artigo 4º, X, da Constituição Federal, que trata da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais brasileiras e nos artigos 28 e 29 da Lei nº 6815/80 (Estatuto do Estrangeiro).

De acordo com Liliana Jubilut,⁴⁴

por esse instituto jurídico (asilo), um Estado tem o *poder discricionário* de conceder proteção a qualquer pessoa que se encontre sob sua jurisdição. É o que modernamente denomina-se *asilo político*, uma vez que é *concedido a indivíduos perseguidos por razões políticas*, e se subdivide em dois tipos: (1) *asilo territorial* – verificado quando o solicitante se encontra fisicamente no âmbito territorial do Estado ao qual solicita proteção; e (2) *asilo diplomático*⁴⁵ – o asilo concedido em extensões do território do Estado solicitado como, por exemplo, em embaixadas, ou em navios, ou aviões da bandeira do Estado.

O instituto do asilo, em ambas as modalidades, isto é, asilo territorial e asilo diplomático, é encontrado contemporaneamente principalmente na prática do Direito Internacional Público da América Latina, muito em função das instabilidades políticas que ocorreram nessa região, mas as duas modalidades se

⁴⁴ JUBILUT, Liliana. Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, p. 38

⁴⁵ Carvalho distingue ainda o asilo diplomático do militar. Diplomático é o asilo em que o refugiado se recolhe a prédio no qual se ache instalada uma missão diplomática ou residência de chefe de Missão diplomática, com a intenção de salvaguardar direitos essenciais que correm risco de desrespeito. Militar é o asilo prestado a bordo de navios de guerra, de aeronaves militares ou em acampamento de tropas de ocupação militar em território estrangeiro. (CARVALHO, Júlio Marino de. *Asilo Político e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 30).

diferenciam. Enquanto o asilo diplomático é temporário e concedido dentro das missões diplomáticas ou consulares, o político ou territorial é concedido no território do Estado acolhedor.

No continente americano, o conceito de refugiado é mais amplo do que o de asilado territorial. Assim sendo, todo asilado territorial é refugiado, mas nem todo refugiado é asilado territorial.

À parte dos Estados da América Latina, os demais utilizaram e utilizam o asilo, especialmente o diplomático, esporadicamente, e normalmente para a “proteção de criminosos políticos, geralmente sob intensos protestos dos Estados de onde se originavam as perseguições.”, razão pela qual a maioria dos doutrinadores chega a afirmar que o instituto do asilo é uma prática restrita à América Latina.⁴⁶

1.2 Conceito do instituto do refúgio

Quando ocorreu a positivação da acolhida a estrangeiros perseguidos, modernamente, estabeleceu-se o direito de asilo *lato sensu*, sob o qual estão abrangidos o “asilo diplomático e territorial” e o “refúgio”. O instituto do refúgio passou a ser regulamentado no século XX, pela Liga das Nações⁴⁷,

⁴⁷ Organização internacional, criada após a Primeira Guerra Mundial, pelo Tratado de Versailles, com o objetivo de manter a paz e a segurança internacionais. Foi a antecessora da ONU e também era denominada Sociedade das Nações. Funcionou de 1920 a 1946, quando na sua 21ª Sessão, foi dissolvida e todos os seus bens foram transferidos para a ONU. Entretanto, de fato deixou de funcionar desde a declaração da 2ª Guerra Mundial, e oficialmente existiu até 1947, ao serem encerradas as contas da comissão de liquidação. Tinha como finalidade promover a cooperação, a paz e segurança internacional. O Pacto da Liga tinha 26 artigos. A sua sede foi estava na cidade de Genebra, em razão da neutralidade suíça. Tinha três categorias de membros:

em função dos indivíduos perseguidos na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas que, em razão de seu grande número, não poderia ter uma qualificação individual, por meio do asilo, sendo necessária uma qualificação coletiva que lhes assegurasse a proteção internacional. Assim, consoante o Ajuste de 1926, são refugiados russos:

toda pessoa de origem russa que não goze, ou que não mias goze, da proteção do governo da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e que não tenha adquirido outra nacionalidade.

Desde esta primeira definição de refugiados, outros grupos⁴⁸ também foram objeto de qualificação coletiva de refugiados, como os armênios, sírios, assírios, assírios-caldeus, judeus, até a adoção da Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, que, ao estabelecer as regras internacionais sobre o refúgio, menciona o direito de asilo, invocando, assim, este como base para aquele, e exorta os Estados a praticar a cooperação internacional,⁴⁹ em especial no Parágrafo 4º de seu Preâmbulo:

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

-
- 1) originários: os que assinaram o Tratado de Versailles, excluindo-se os países inimigos
 - 2) convidados: os que tinham permanecido neutros durante o conflito
 - 3) admitidos: eram os que tinham a sua candidatura aprovada por 2/3 da Assembléia.

Chegou a ter 54 membros. Possuía 3 órgãos: Conselho: com 9 membros (5 permanentes: EUA, França, Itália, Japão, Inglaterra); Assembléia: reunia-se em setembro, podendo ter reuniões extraordinárias e Secretariado, a parte administrativa. Possuía 2 organismos autônomos: a OIT (Organização Internacional do Trabalho) e a CPJI (Corte Permanente de Justiça Internacional) (Mello, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12ª ed. rev. e aum. Vol. I e II. Rio de Janeiro: Renovar. 2000. p 599)

⁴⁸ Uma breve apresentação da qualificação coletiva destes grupos é objeto do capítulo 2.

⁴⁹ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, . p. 36/37, nota 34

Como mencionado no item anterior, o artigo 14 da *Declaração Universal dos Direitos do Homem* de 1948, prevê o direito de asilo e serve de base jurídica para as diversas modalidades modernas de proteção às pessoas perseguidas por um Estado, tanto por meio do asilo propriamente dito quanto do refúgio.

A *Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados* estabeleceu critérios abrangentes e bem definidos para o reconhecimento do *status* de refugiado de modo homogêneo no âmbito internacional. Os motivos previstos internacionalmente que asseguram o refúgio são: o temor bem fundado de perseguição por motivos de raça, de nacionalidade, de religião, de filiação em certo grupo social ou de opiniões políticas, desde que a pessoa se encontre fora do país de sua nacionalidade ou, no caso de apátrida, fora do país de sua residência, e estão elencados na definição de refugiado prevista no artigo 1º, p. 1º, alínea “c” da *Convenção de Genebra*:

(...) que, em conseqüência de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça⁵⁰, religião⁵¹, nacionalidade⁵², filiação em certo

⁵⁰ O Manual do ACNUR sobre os procedimentos e critérios para determinar a concessão de refugiados, em seu parágrafo 68, define raça em seu sentido mais amplo, o que incluiu todos os grupos étnicos que sejam considerados como raças, além de grupos sociais específicos de descendência comum que constituem minorias dentro de uma população maior.

⁵¹ Em seu parágrafo 72, o Manual citado anteriormente afirma que a **perseguição por motivos religiosos** pode assumir várias formas, como por exemplo, a proibição de ser membro de uma comunidade religiosa, de realizar trabalho religioso na esfera pública ou privada, de ensino religioso ou sérias medidas de discriminação impostas às pessoas em razão delas praticarem sua religião ou pertencerem a uma comunidade religiosa em particular.

⁵² O parágrafo 74 do mesmo Manual assevera que o termo **nacionalidade** deve ser entendido não somente como cidadania, mas também se refere a ser membro de um grupo étnico ou lingüístico e, pode, ocasionalmente, ser confundido com o termo raça. A perseguição por motivos de nacionalidade pode se constituir de medidas e atitudes dirigidas contra uma minoria nacional (étnica ou lingüística) e, em certas circunstâncias, no fato de fazer parte de uma certa minoria pode ser o suficiente para levantar o temor bem fundado de perseguição.

grupo social⁵³ ou das suas opiniões políticas⁵⁴, se encontre fora do seu país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar.

A *Convenção de Genebra*, em seu artigo 1º, parágrafo 6º, exclui da concessão de refúgio aqueles que cometeram crimes contra a paz, crimes de guerra, crimes contra a humanidade, crimes graves de direito comum fora do país de refúgio antes de serem admitidos como refugiados, bem como os culpados de atos contrários aos fins e aos princípios da ONU. E o parágrafo 4º exclui, também, os já protegidos ou assistidos por outro órgão da ONU que não seja o ACNUR.

A mesma Convenção prevê, no parágrafo 3º do artigo 1º, que a condição de refúgio cessará quando o refugiado voltar a se valer da proteção do país de nacionalidade ou, se tendo perdido a nacionalidade, recuperá-la de forma voluntária ou ainda, se adquiriu nova nacionalidade e goza de proteção integral do novo país de nacionalidade; ou se houve repatriação voluntária ao país outrora abandonado por temor de perseguição ou, por fim, se cessarem as condições que ensejaram o refúgio.

⁵³ Em seu parágrafo 77, o Manual declara que certo **grupo social** em particular se resume em pessoas de passado, hábitos ou *status* social similares. Nesse caso, uma solicitação por medo de perseguição pode se confundir com o medo por questões de raça, religião ou nacionalidade.

⁵⁴ O parágrafo 80 do instrumento citado afirma que, nesse caso, o solicitante de refúgio deve ter opiniões não-toleradas pelas autoridades, sendo contrário às suas políticas e aos seus métodos. Ademais, estas opiniões devem ser de conhecimento das autoridades ou ser atribuídas ao solicitante de refúgio pelas autoridades estatais.

No direito pátrio, o inciso II do artigo 4º da Constituição Federal de 1988, prevê a base do direito de asilo *lato sensu*, que abarca o asilo político e o refúgio.

E, a Lei nº 9.474/97 definiu mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 como será estudado em capítulo próprio.

Constata-se que, embora a acolhida a estrangeiros perseguidos fosse amplamente praticada, tornou-se necessário positivá-la, com o intuito de torná-la um “instituto mais efetivo e eficaz na proteção de pessoas em âmbito internacional”.⁵⁵

⁵⁵ JUBILUT Liliana. Lyra. O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Método, p. 36

1.3 Semelhanças e diferenças entre os dois institutos

Ambos os institutos visam à proteção do ser humano, em razão de perseguição, geralmente realizada pelo Estado. São, portanto, similares em sua essência e, conseqüentemente, institutos assemelhados.

Os Estados não são obrigados a conceder nem o asilo nem o refúgio. Ambos são concessões do Estado no exercício de seu poder discricionário e não direitos dos indivíduos. Não estão sujeitos à reciprocidade, pois protegem indivíduos. Ambos excluem a possibilidade de extradição.

Tanto o asilo quanto o refúgio se fundam na cooperação e solidariedade internacionais. Ambos têm como fundamentação legal o respeito aos direitos humanos e, como conseqüência, são abarcados pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos. Tanto o asilo quanto o refúgio têm caráter humanitário.

Nas palavras de Flávia Piovesan,

[...] embora o asilo na acepção regional latino-americana e o refúgio (em sua acepção global) sejam institutos diferentes, buscam ambos a mesma finalidade – que é a proteção da pessoa humana. Verifica-se, pois, uma complementariedade entre os dois institutos.⁵⁶

Com relação às diferenças entre os institutos do asilo e do refúgio, estão nos seguintes pontos:

⁵⁶ Piovesan, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*, São Paulo: Malheiros. 2003, p. 140

ASILO	REFÚGIO
1. data da Antiguidade	1. é positivado no século XX
2. instituto jurídico regional, com alcance na América Latina	2. instituto jurídico internacional, com alcance universal.
3. medida essencialmente política	3. medida essencialmente humanitária
4. apenas crimes de natureza política, cuja existência seja de fato e efetiva	4. abarca motivos religiosos, raciais, de nacionalidade, de grupo social, de opiniões políticas
5. há necessidade de efetiva perseguição	5. basta o fundado temor de perseguição
6. a proteção pode se dar no próprio país ou na embaixada do país de destino (asilo político)	6. em regra, a proteção se dá fora do país
7. não há cláusulas de cessação, perda e exclusão	7. há cláusulas de cessação, perda e exclusão.
8. a sua concessão apresenta efeito constitutivo,	8. a sua concessão apresenta efeito declaratório dependendo exclusivamente da decisão do país
9. não há órgão internacional encarregado de fiscalizar a prática do asilo	9. há órgão internacional que fiscaliza a sua prática (ACNUR)
10. não decorrem políticas de integração local	10. devem decorrer políticas de integração local dos refugiados

Fonte: Jubilut (2007, 26) e Piovesan (2003, 77-84)⁵⁷

⁵⁷ JUBILUT Liliana. Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, p.26 e Piovesan, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*, São Paulo: Malheiros, 2003, p. 77-84.

Capítulo 2 Da origem e evolução da proteção aos refugiados no Direito Internacional

O refúgio, como instrumento jurídico internacional global, surge no século XX, a partir de 1921, à luz da Liga das Nações, em razão de acontecimentos ocorridos um pouco antes, durante e, em especial, imediatamente após a Primeira Guerra Mundial, deflagrada em 4 de outubro de 1917.

Antes da Primeira Grande Guerra, as soluções das questões referentes aos refugiados ocorriam ou com a concessão de asilo ou com a extradição, conjugado com o Direito Penal Internacional. Os problemas existentes ainda não tinham proporcionado a criação do Direito Internacional dos Refugiados⁵⁸. Uma mobilização internacional nunca se fizera necessária, pois os Estados não se opunham à recepção de indivíduos de outros países economicamente bem situados e com disposição de trabalho.⁵⁹

Nos anos anteriores e ao longo deste conflito, grandes grupos de refugiados dos Impérios Russo e Otomano dirigiram-se à Europa central e à do oeste, assim como para a Ásia. Após a Guerra dos Balcãs (1912-1914)⁶⁰, começou a transferência involuntária de grupos de minorias étnicas naquela região, a saber: búlgaros da Romênia, Sérvia e Grécia, gregos da Bulgária e da Turquia.

⁵⁸ O Direito Internacional dos Refugiados (DIR) constitui um dos ramos do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH). Os outros ramos desse direito são: o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Direitos Humanos *stricto sensu*.

⁵⁹ ANDRADE, José Henrique Fischel de..*Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 20

⁶⁰ Duas guerras curtas, entre Sérvia, Montenegro, Grécia, Romênia, Turquia e Bulgária pela posse dos territórios remanescentes do Império Otomano.

Durante a Primeira Guerra e no subsequente remapeamento da Europa, houve vários movimentos populacionais que se caracterizaram por ser temporários, e que se passaram dentro dos limites internos dos Estados, sem a travessia por fronteiras, como os russos, que se dirigiram para o interior.

Com o fim da Primeira Grande Guerra, em 11 de novembro de 1918, não houve o desaparecimento dos refugiados, mas sim um aumento crescente em seu número e vários fatores os afetaram, como dificuldades políticas, econômicas e sociais, o que fez se tornar mais e mais complexo providenciar um estatuto jurídico adequado que normatizasse a situação, que se agravou com o desemprego generalizado, o nacionalismo político e econômico, e severas restrições imigratórias. Os refugiados do pós-guerra não eram apenas políticos e muitos estavam numa situação de completa falta de proteção estatal. A “multiplicidade de motivos” foi cabal para a escolha da proteção que a comunidade internacional providenciaria para tais pessoas.⁶¹

O Pacto da Liga das Nações entrou em vigor em 10 de janeiro de 1920. O número de pessoas que buscavam proteção se avolumava, e a preocupação por seus destinos passava a ser objeto de discussão na Liga das Nações. Acreditava-se que esta seria a instituição que melhor poderia associar a autoridade moral para representar os direitos dos refugiados e a abordagem prática dos problemas criados para os Estados que os recebiam.

A Liga não definiu o conceito de “refugiado”. Sua ação foi pragmática, suas entidades foram temporárias e foi-lhe incumbida a proteção de grupos específicos de refugiados. As resoluções de sua Assembléia

⁶¹ ANDRADE, José Henrique Fischel. Direito Internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952). Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p.22.

condenaram, reiteradamente, a prática dos Estados que expulsavam refugiados de seus territórios, ou que os forçavam a sair ilegalmente por suas fronteiras rumo a seus vizinhos. Foi, em grande parte devido ao interesse e à insistência da Liga que essa prática foi consideravelmente reduzida.

José Fischel Andrade⁶² divide a evolução histórica do direito internacional dos refugiados em 2 fases, a saber: fase de qualificação coletiva, de 1921 a 1938 e fase de qualificação individual, de 1938 a 1952.

2.1 Primeiro Período: 1921-1938: fase de qualificação coletiva

O primeiro período corresponde à fase de qualificação coletiva, em que se caracterizava o refugiado em função do seu grupo, seja étnico, racial ou religioso. Eram, em sua grande maioria, vítimas de catástrofes que não puderam evitar e suas convicções sejam íntimas, sejam políticas ou de qualquer outra ordem não eram a causa determinante da necessidade de se refugiarem.⁶³

No período de 1921-1931, ocorreram as primeiras mobilizações da comunidade internacional, com o escopo de se dar a proteção devida aos refugiados.

A Liga das Nações preocupou-se, tanto com a proteção jurídica dos refugiados quanto com seu reassentamento (quando a repatriação não era possível). Como os refugiados, na falta de documentação, não tinham como provar os fatos mais simples, como por exemplo, se eram casados ou se eram os pais das crianças que alegavam ser seus filhos, isso dificultava-lhes a entrada

⁶² ANDRADE, José Henrique Fischel de..*Direito internacional dos refugiados: evolução histórica* (1921-1952). Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p, 26

⁶³ Id, p. 29

nos países que não o de sua nacionalidade. Os primeiros anos, de 1921 a 1925, em especial, foram caracterizados pelo trabalho concentrado especialmente na assistência imediata dos grupos, que visava a diminuir-lhes o estresse e a necessidade de um estatuto jurídico que regulasse a sua situação.⁶⁴

Diversos grupos de refugiados foram objeto da ação da Liga das Nações, porém, a sua proteção jurídica foi direcionada, em escala quase absoluta, aos russos, armênios, assírios, assírios-caldeus, assimilados e turcos. Não foram abrangidos por essa proteção os refugiados portugueses, espanhóis, búlgaros e italianos.

2.1.2 Alto Comissariado para os refugiados russos

No período de 1918-1922, várias foram as causas do movimento de refugiados russos, a saber: a Revolução bolchevique, (novembro de 1917), o colapso das frentes anti-bolcheviques na Rússia europeia, (nos anos 1919-1920), a fome no ano de 1921, e o término da resistência dos “russos brancos” (White russians) na Sibéria(1921) Em decorrência destes fatos, cerca de 1.500.000 a 2.000.000 tiveram que deixar o país.⁶⁵

O novo governo revolucionário desnacionalizou os russos que se encontravam no exterior, por terem discordado com o regime vigente e

⁶⁴ ANDRADE, José Henrique Fischel de..*Direito internacional dos refugiados: evolução histórica* (1921-1952). Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 31

⁶⁵ essa emigração em massa não teve início imediatamente após a Revolução bolchevique. O êxodo mais significativo de refugiados russos em território estrangeiro começou a ter lugar no inverno de 1919-1920.

estes se tornaram, num primeiro momento, apátridas. Essa desnacionalização⁶⁶ afetou cerca de 2.000.000 refugiados russos.

Após o reconhecimento do governo soviético pelos principais Estados europeus, os refugiados russos foram transformados em refugiados apátridas *de jure* e sua situação jurídica e material deteriorou-se rapidamente, pois sentiram, nos países em que residiam, a falta de proteção e impossibilidade de obterem documentos autênticos ou cópias certificadas pelas antigas autoridades nacionais.⁶⁷

A Cruz Vermelha, por meio de suas diversas agências e de várias outras organizações não-governamentais, prestava assistência aos refugiados russos. Contudo, este trabalho necessitava colaboração jurídica e financeira da comunidade internacional para ir adiante. Realizou-se, então, em 16 de fevereiro de 1921, uma Conferência, auspiciada pelo Comitê Conjunto do Comitê Internacional da Cruz Vermelha e pela Liga das Sociedades da Cruz Vermelha, que decidiu convidar o Conselho da Liga das Nações para designar um Alto Comissário para os Refugiados Russos, convite esse recebido pelo Conselho em 21 de fevereiro. Foi designado o Dr., Nansen⁶⁸ como Alto Comissário, o qual

⁶⁶ Curioso que, por um lado, o governo bolchevique destituía seus cidadãos da cidadania russa, mas a disponibilizava a quem quer que fosse, independente a origem étnica, pois o que importava era a identidade com a causa socialista. (ANDRADE, José Henrique Fischel de..*Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, Andrade, 1996, p.36/37).

⁶⁷ Ao longo de 1920 e parte de 1921, foram intentadas negociações bilaterais para se transferirem os refugiados de seus territórios. Contudo, estas foram infrutíferas, por dois motivos básicos: a grande maioria não possuía nenhum documento de identidade e alguns portavam documentos expedidos pelo governo do Tsar e, nenhum Estado aceitaria admitir pessoas não identificadas e economicamente destituídas que só se somariam às dificuldades econômicas inerentes à reconstrução do pós-guerra.

⁶⁸ O Dr. Nansen foi um estadista norueguês, cientista e explorador do Pólo Norte. Tinha ótimas relações com o governo russo, o qual o nomeara cidadão honorário.

assumiu o *Alto Comissariado para os Refugiados Russos* em 1º de novembro de 1921,⁶⁹ que foi submetido à responsabilidade direta do Conselho da Liga, e sua duração era prevista para 10 anos.

O objetivo do Alto Comissariado era o de regular a situação jurídica dos refugiados que não tinham nacionalidade, assim como o de colaborar na procura de residência e de trabalho para essas pessoas e realizar atividades de socorro e assistência, com a ajuda de sociedades filantrópicas.⁷⁰

Em julho de 1922 foi aprovado o *Ajuste Relativo à Expedição de Certificados de Identidade para os Refugiados Russos*, adotado por 53 países, que ficou conhecido como “Passaporte Nansen”,⁷¹ e atestava que o seu portador era “pessoa de *origem russa* que não adquiriu outra nacionalidade”.

Dentre os resultados positivos da ação do Dr. Nansen⁷², destacam-se: o número de refugiados caiu quase pela metade já em 1924, devido à nacionalização de muitos refugiados e ao seu reassentamento fora da Europa e à utilização do Passaporte Nansen, ou seja, a situação dos refugiados russos começou a se estabilizar.

⁶⁹ ANDRADE, José Henrique Fischel de..*Direito internacional dos refugiados: evolução histórica* (1921-1952). Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 39/40).

⁷⁰ Ibid, p. 42

⁷¹ “O Passaporte Nansen, primeiro documento internacional de identidade destinado a refugiados, foi o responsável por devolver a personalidade jurídica aos refugiados russos, primeiro passo para possibilitar-lhes a auto-suficiência. Ele foi útil não só aos refugiados, que puderam viajar em busca de emprego ou de amigos que se dispunham a ajudá-los, mas também aos governos, que passaram a controlar com exatidão o número de refugiados em seus territórios. Contudo, [...] o Passaporte Nansen continha algumas restrições, quais sejam: não permitia o direito de retorno ao país que o expedira, e a renovação, após o período de validade de um ano, ficava à mercê dos Estados onde os refugiados se encontrassem. [...]” Id., p. 44

⁷² O trabalho do Dr. Nansen e de seu Alto Comissariado foi reconhecido com o prêmio Nobel da Paz em 1923.

Com o sucesso da iniciativa do *Alto Comissariado para os Russos*, a Liga das Nações convidou o Dr. Nansen, em setembro de 1923, a estender o sistema de proteção jurídica aos armênios que residiam na Turquia e de lá haviam sido expulsos, após o fim da Primeira Guerra Mundial, bem como aos mais de 300.000 que estavam espalhados pela Síria, Iraque, Palestina, Chipre, Bulgária e diversos países europeus.⁷³

Em 1924 foram expedidos os Certificados de Identidade para os Refugiados Armênios e, em 1926, foi adotado por 23 Estados, o *Ajuste Relativo à Expedição de Certificados de Identidade para os Refugiados Russos e Armênios*,⁷⁴ que definiu o que se deveria entender por refugiados russos e armênios.

Consoante o Ajuste de 1926, são refugiados

Russos: toda pessoa de origem russa que não goze, ou que não mais goze, da proteção do governo da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e que não tenha adquirido outra nacionalidade.

Armênios: toda pessoa de origem Armênia, preteritamente cidadã do Império Otomano, que não goze, ou que não mais goze, da proteção do governo da República Turca e que não tenha adquirido outra nacionalidade.

⁷³ HORA, José Roberto Sagrado da. *O refugiado africano no Brasil*. Dissertação. Universidade Católica de Santos, Santos. 2005, p. 39

⁷⁴ O Ajuste de 1926, faz-se importante mencionar, não substituiu ou derogava os anteriores. Ele tão-só os “completava” e “emendava”, constando, inclusive, em seu Preâmbulo, uma cláusula que urgia que os Estados que ainda não tivessem aderido ao Ajuste de 1922 e ao Plano de 1924 deveriam fazê-lo tão logo quanto possível. (ANDRADE, José Fischel de. *Direito Internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p.51).

O Alto Comissariado para os Russos organizou uma Conferência Intergovernamental Relativa aos Refugiados Russos e Armênios, de 28 a 30 de junho, em Genebra. Como resultado, foi adotado o *Ajuste Relativo ao Estatuto Jurídico dos Refugiados Russos e Armênios (Ajuste de 1928)*, que teve excepcional importância, por ter sido a primeira tentativa de se formular, em termos jurídicos e na forma de um instrumento internacional, um estatuto legal para os refugiados. Outrossim, vários Estados adotaram, em sua legislação interna, as recomendações sugeridas, como no caso da Alemanha, que transformou em norma jurídica interna a recomendação referente ao princípio do *non-refoulement* (não-devolução), ao determinar em sua legislação que a expulsão, ou *refoulement*, de um estrangeiro apátrida, só deveria ser ordenada caso um Estado estrangeiro estivesse desejoso de aceitá-lo.⁷⁵

Como o governo turco havia expulsado de seu território cerca de 30.000 assírios e assírios-caldeus (que haviam lutado contra os turcos durante a Primeira Guerra), além de 150 turcos considerados amigos dos aliados, fazia-se ainda necessária a redação de um instrumento mais elaborado sobre o assunto. Da mesma forma como ocorreu com os armênios, o Alto Comissariado para os Russos, liderado pelo Dr. Nansen, teve seu mandato estendido para incluir, sob sua proteção, os refugiados turcos, assírios, assírios-caldeus e assimilados,⁷⁶ por meio do *Ajuste Relativo à Extensão a outras Categorias de Refugiados de certas Medidas tomadas em favor dos Refugiados Russos e Armênios, (Ajuste de Extensão de 1928)*, com o qual 11 Estados se comprometeram.

⁷⁵ ANDRADE, José Henrique Fischel de. *Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 54 a 56

⁷⁶ HORA, José Roberto Sagrado da. *O refugiado africano no Brasil*. Dissertação. Universidade Católica de Santos, Santos. 2005, p. 39

Este Ajuste apresentava somente dois dispositivos. O primeiro determinava que as medidas tomadas em prol dos refugiados russos e armênios, em virtude do Ajuste de 1922, do Plano de 1924 e do Ajuste de 1926, deveriam ser estendidas aos refugiados turcos, assírios, assírios-caldeus e assimilados.⁷⁷ O segundo artigo definia estes refugiados.⁷⁸

2.1.3 Escritório Internacional Nansen para Refugiados

Em 4 de setembro de 1930, a Assembléia da Liga das Nações decidiu estabelecer um organismo de caráter descentralizado, sob a direção da própria Liga e consoante os princípios do Pacto da Liga. Assim nasceu o Escritório Nansen, que, embora denominado órgão autônomo, dependia da autoridade do Conselho da Liga para a aprovação final das políticas a serem levadas a cabo.

A partir de 1º de abril de 1931, o Escritório Nansen passou a funcionar e, no mesmo ano, a Assembléia da Liga das Nações fixou a data de

⁷⁷ Observe-se que o Ajuste de 1928 que previa o *non-refoulement* não foi estendido aos refugiados citados.

⁷⁸ Refugiado assírio, assírio-caldeu, ou assimilado: Toda pessoa de origem assíria ou assíria-caldáica, e também por assimilação, toda pessoa de origem síria ou curda, que não goze, da proteção do Estado ao qual ela preteritamente pertenceu e que não tenha adquirido ou não tenha outra nacionalidade.

Refugiado turco: Toda pessoa de origem turca, preteritamente cidadã do Império Otomano, que, consoante o Protocolo de Lausane, de 24 de julho de 1923, não goze, ou não mais goze, da proteção da República turca e não tenha adquirido outra nacionalidade. (V. Ajuste de Extensão de 1928).

sua liquidação para 31 de dezembro de 1939, pois se considerava que o serviço por ele prestado seria temporário.

O Escritório Nansen não assumiu, de fato, todas as competências do Alto Comissariado para os Refugiados Russos, mas tampouco suas atividades ficaram adstritas à expedição de documentos para viagem e de identidade. Em conjunto com organizações filantrópicas, associadas ao seu trabalho, empenhou-se em obter lares para os refugiados, além da expedição de documentos de viagem e identidade.⁷⁹

2.1.4 Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos refugiados

Em 1931, a Assembléia da Liga das Nações, reconheceu a necessidade de um sistema mais permanente para a proteção dos refugiados e resolveu empreender a adoção de uma Convenção relativa ao Estatuto Internacional dos refugiados, que foi aberta a assinaturas em outubro de 1933.

⁷⁹ Quatro foram os principais e imprevisíveis problemas que surgiram durante o período de atividades do escritório Nansen e que impossibilitaram a execução de vários planos originais: 1) a depressão econômica: iniciada em fins de 1929, que afetou os capitais das organizações de caridade, cuja assistência e socorro praticamente cessaram, e obrigou os governos a tomarem medidas em prol de seus próprios nacionais, o que resultou no desemprego de cerca da metade dos refugiados; a inflação e o desemprego estimularam o acirramento de políticas nacionalistas, o que dificultava a livre circulação de pessoas; vários Estados ignoraram compromissos, mesmo que morais, resultantes dos Ajustes e a maioria se recusou a estender a validade dos Passaportes Nansen, além de readmitir a prática do *refoulement*; 2) fluxo de refugiados oriundos da Alemanha; 3) declínio da influência moral da Liga; 4) tendência de se reduzir o trabalho em favor dos refugiados, resultado da forte pressão da URSS. (ANDRADE, José Henrique Fischel de. *Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p 72).

Os principais dispositivos da Convenção de 1933, baseada no artigo 23 (a) do Pacto da Liga das Nações, diziam respeito a medidas administrativas, à situação jurídica, às condições de trabalho, ao bem-estar e assistência, à educação e ao regime fiscal aplicáveis aos refugiados. Contudo, com relação à conceituação de “refugiado”, não houve nenhuma nova definição do termo. O artigo 1º da Convenção de 1933 afirmava que:

A presente Convenção é aplicável aos refugiados russos, armênios e assimilados, tal como definidos pelos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, sujeitos às modificações ou ampliações que cada Estado-contratante pode introduzir nesta definição no momento da assinatura ou da adesão.

Já o seu artigo 3º positivou o princípio do *non-refoulement*, ao estipular que: “Cada Parte Contratante [...] se compromete a, em qualquer hipótese, não recusar a admissão de refugiados na fronteira de seus países de origem.” Também mencionou a impossibilidade dos Estados Contratantes tomarem medidas para retirar ou manter distantes de seus territórios refugiados que foram autorizados a neles residir regularmente.

A Convenção de 1933 proporcionou uma grande melhora em determinados aspectos, e foi eficaz para os refugiados que se encontravam sob a tutela do Escritório Nansen. Não somente abriu caminho para desenvolvimentos posteriores e tornou-se modelo para instrumentos internacionais vindouros nessa área, bem como seus dispositivos alcançaram considerável influência na legislação interna de vários países, os quais iniciaram uma política mais generalizada com relação aos refugiados.

2.1.5 Alto Comissariado para os Refugiados Judeus e outros provenientes da Alemanha

O problema dos refugiados alemães⁸⁰ foi levado à Assembléia da Liga das Nações, em setembro de 1936, pela delegação dos Países Baixos. Em outubro, optou-se pela criação de uma nova⁸¹ e paralela estrutura de proteção aos refugiados e foi designado um Alto Comissário para os Refugiados Judeus provenientes da Alemanha, mais tarde ampliado para atender os judeus provenientes da Áustria. A sede do Comissariado foi estabelecida em Lausane e depois transferida para Londres.

⁸⁰ O problema dos refugiados provenientes da Alemanha teve sua origem na política adotada pelo governo de Adolf Hitler, líder do Partido Nacional-Socialista dos Operários Alemães (NSDAP), que assumiu o poder, no cargo de Chanceler, em janeiro de 1933. Os direitos políticos foram retirados dos judeus, seus direitos privados e fontes de renda de tal modo reduzidos, que eles tiveram de deixar a Alemanha em grupos de dezenas e depois em centenas de milhares. Entre 1933 e 1938, todo o comércio de propriedade judaica foi sendo extinto por meio de diversas leis, dentre elas, a que retirou as licenças de todos os médicos judeus, com exceção dos que haviam prestado seus serviços durante a Primeira Guerra.

Fugiram da Alemanha, os considerados inimigos políticos, os judeus, os ciganos e homossexuais. Alemães que se recusassem por convicção, a se submeter à ditadura nacional-socialista eram considerados perigosos ao regime vigente e, conseqüentemente, tiveram que deixar, legal ou ilegalmente, a Alemanha encontrando-se, em sua maioria, sem meios de subsistência e expostos a um destino incerto. A Lei da Nacionalidade do Reich, de 25 de novembro de 1941, tornou apátridas os judeus que residiam fora da Alemanha.

⁸¹ Razões para a criação de um organismo em separado para os refugiados alemães: (1) os judeus eram normalmente auxiliados por organizações judaicas, que não desejavam ser conectadas com o Escritório Nansen, o qual não lhes proporcionaria os recursos por elas levantados; (2) certos Estados-membros da Liga, como a URSS, a pressionavam para o seu término tanto de suas responsabilidades quanto da existência do Escritório Nansen, o que não ocorreria com novas responsabilidades assumidas; (3) a Alemanha, que ainda, era um Estado-membro da Liga, mostrava-se definitivamente hostil a qualquer conexão da Liga com um organismo que viesse a ajudar os refugiados que de seu território escapavam (ANDRADE, José Henrique Fischel de. *Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 95/96)

Dentre as tarefas atribuídas ao Alto Comissariado para a Alemanha destacam-se: estudar as condições de assentamento e reassentamento dos refugiados, obter-lhes emprego, negociar e dirigir a colaboração internacional necessária para a solução dos problemas econômicos dos refugiados, como por exemplo, resolver questões técnicas como as relativas à emissão de passaportes, documentos de identificação, autorizações de residência e de trabalho, e à própria admissão dos grupos refugiados em países onde houvesse a possibilidade de serem integrados.⁸²

Em 1936, a Liga passou a autorizar o Alto Comissariado para a Alemanha a expedir um número limitado de Passaportes Nansen para os refugiados sob seu mandato e foi aprovado o *Ajuste Provisório Relativo ao Estatuto dos Refugiados*, com o qual sete Estados se comprometeram. Em fevereiro de 1938, foi aprovada a *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados provenientes da Alemanha*⁸³, que recebeu o comprometimento de apenas 3 Estados.

⁸² O trabalho eminentemente humanitário ficou a cargo das organizações não- governamentais. (ANDRADE, José Henrique Fischel de. *Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p.96/97).

⁸³ Artigo 1º da Convenção de 1938 assim definiu: “1. Para os propósitos da presente Convenção, o termo ‘refugiado proveniente da Alemanha’ deve ser aplicado a: Pessoas que possuam ou que possuíram nacionalidade alemã e que comprovadamente não gozem, de direito ou de fato, da proteção do governo alemão.; apátridas não vislumbrados por Convenções e Acordos pretéritos, que partiram do território alemão depois de lá terem se estabelecido, e que comprovadamente não gozem, de direito ou de fato, da proteção do governo alemão. 2. Pessoas que partiram da Alemanha por razões de pura conveniência pessoal não estão incluídas nesta definição.” (Ibid, p 103).

2.2. Segunda fase: de qualificação individual, de 1938 a 1952.

2.2.1 Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados

A extinção do Escritório Nansen e do Alto Comissariado para a Alemanha, em dezembro de 1938, deu ensejo à criação e à regulamentação do *Alto Comissariado da Liga das Nações para os Refugiados*⁸⁴, o que ocorreu por meio de Resoluções adotadas pela Assembléia da Liga aos 30 de setembro de 1938.

O Alto Comissariado da Liga iniciou seus trabalhos em 1º de janeiro de 1939, na sua sede em Londres. Foi nomeado um Alto Comissário pelo período de 5 anos.

As responsabilidades deste Alto Comissariado, que se encarregaria tanto dos “refugiados Nansen”, quanto dos provenientes da Alemanha, eram as

⁸⁴ Preocupado com a proteção destinada aos refugiados após a data-limite de fins de 1938, o governo norueguês, em junho de 1937, encaminhou aos outros governos sugestões sobre as medidas que poderiam ser tomadas, pedindo que observações fossem feitas quanto ao seu conteúdo. Destacou-se ser ilógico e contraproducente o estabelecimento de diferenças no tratamento dos vários grupos de refugiados sob a proteção da Liga, assim como seria vantajoso, tanto para a Liga como para os refugiados, que todo o trabalho de assistência fosse consolidado e coordenado. Um entendimento geral, então, foi sendo alcançado, no sentido de que um organismo central devesse ser criado, e que ele fosse investido não só de autoridade necessária para assegurar a mínima proteção jurídica e econômica, indispensável aos refugiados, e para coordenar os esforços da assistência privada, como também para levar a cabo soluções permanentes que incluíssem naturalização no país de refúgio e planos de emigração definidos em favor de todos os grupos de refugiados, sem discriminação resultante de conveniências políticas. (ANDRADE, José Henrique Fischel de. *Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 108/109).

Aos 30 de setembro de 1938, a Assembléia da Liga adotou cinco Resoluções pertinentes(1) ao término do Escritório Nansen e do Alto Comissariado para a Alemanha, cujas atividades cessaram, conjuntamente, aos 31 de dezembro de 1938, e (2) ao estabelecimento do Alto Comissariado da Liga das Nações para os Refugiados, que os substituiu. (Ibid, p 109).

seguintes: prover proteção política e jurídica aos refugiados; monitorar a entrada em vigor e a aplicação do estatuto jurídico dos refugiados, como definidos, em particular, pelas Convenções de 1933 e de 1938; facilitar a coordenação da assistência humanitária; e auxiliar os governos e as organizações privadas em seus esforços com vistas a promover a emigração e o assentamento permanente. Vale frisar que, além da proteção jurídica, não lhe cabia nenhuma tarefa de assistência direta, a qual era realizada por organizações privadas que tinham, contato direto com os refugiados.⁸⁵

Aos 17 de janeiro de 1939, sua competência foi estendida aos refugiados oriundos da área de Sudeto, território tcheco-eslovaco⁸⁶ e a proteger os refugiados provenientes da Áustria por meio da conclusão do Protocolo de 1939.

Durante sua existência, o Alto Comissariado da Liga encarregou-se da proteção de cerca de 600.000 a 800.000 refugiados, enfrentou diversos problemas e não pode cumprir a totalidade de seus objetivos, pois a eclosão da Segunda Grande Guerra eliminou a efetiva supervisão, por parte da Liga, da proteção jurídica concedida aos refugiados.

A partir de 1941, somente os países neutros podiam receber refugiados, quais sejam, Suécia, Suíça, Espanha e Portugal. Em razão da atividade fragmentária e limitada do Alto Comissariado da Liga, em 1942, fez germinar a idéia da necessidade de uma reorganização geral do sistema de proteção. Duas reformas foram imaginadas: assistência imediata ao maior

⁸⁵ ANDRADE, José Henrique Fischel de. *Direito internacional dos refugiados: evolução histórica* (1921-1952). Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 115/116

⁸⁶ o exército nazista adentrou as áreas do Sudeto em 1º de outubro de 1938. Havia cerca de 5.000 refugiados alemães e austríacos na Tcheco-Eslováquia, (Ibid, p. 118).

número possível de pessoas, enquanto durasse a guerra e a preparação de projetos de regulamentação definitiva do problema dos refugiados para o futuro e para os tempos de paz. A primeira reforma ensejou a criação da *Administração das Nações Unidas para Assistência e Socorro*, e a segunda a preparação da Carta Constitutiva da *Organização Internacional para os Refugiados*.⁸⁷

Embora não mais fosse capaz de executar grandes tarefas, o Alto Comissariado da Liga resistiu até o término oficial da Liga das Nações, em 31 de dezembro de 1946. A responsabilidade de proteção, incumbida ao Alto Comissariado foi transferida, temporariamente para o *Comitê Intergovernamental para os Refugiados*. A partir de 1º de julho de 1947, a Comissão Preparatória da Organização Internacional para os Refugiados ocupou-se dessas tarefas, com um apoio constitucional limitado e recursos financeiros inadequados.

2.2.2 Comitê Intergovernamental para os Refugiados

Havia um congestionamento nos países vizinhos à Alemanha e à Áustria. Fazia-se necessária uma distribuição de refugiados para países fora do continente europeu. E, em virtude da Liga das Nações exercer cada vez menos influência nas relações internacionais da época, foi convocada pelo Presidente dos Estados Unidos da América, Franklin D. Roosevelt, uma conferência internacional, cujo escopo seria o de providenciar ajuda para as vítimas do regime nazista.

Foi realizada, então, a Conferência de Evian, de 6 a 15 de julho de 1938, com a participação de 32 países, inclusive o Brasil. Aos 14 de julho,

⁸⁷ ANDRADE, José Henrique Fischel de. *Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 119/120.

adotou-se a Resolução pertinente à formação do Comitê Intergovernamental, a qual continha diversas recomendações, dentre elas a que definia o que se deveria entender pelo termo “refugiado”, em sua primeira recomendação que estipulava:

(a) Que as pessoas que se encontram no âmbito de atividade do Comitê Intergovernamental devem ser (1) pessoas que ainda não partiram de seu país de origem (Alemanha (incluindo Áustria)), mas que devem emigrar em razão de suas opiniões políticas, credos religiosos ou origem racial, e (2) pessoas definidas no item (1) que já partiram de seu país de origem e que ainda não se estabeleceram permanentemente alhures;

Foi a primeira vez que uma definição jurídica internacional mencionou as causas da fuga dos refugiados, ao incluir “elementos ideológicos”, numa referência óbvia à violação ou à possível violação de direitos humanos fundamentais no país de origem. Essa definição trouxe duas inovações: os fatores opiniões políticas, credos religiosos e origem racial foram incluídos como causas do refúgio e o Comitê Intergovernamental se tornava o primeiro órgão internacional capaz de reconhecer como refugiados pessoas que ainda se encontrassem em seus países de origem e, portanto, aptos a receber proteção e assistência.

Ressalte-se que, ao qualificar no mesmo plano as pessoas que se encontravam no país de origem e as que dele já haviam saído, foi criada uma nova denominação, a de “deslocados” ou “pessoas deslocadas” ou “refugiados a curto prazo”⁸⁸, que eram as pessoas que estavam nas mesmas condições dos

⁸⁸ Estes termos não podem ser confundidos com os “deslocados internos” que existem atualmente. A partir de 1950, os instrumentos jurídicos não mais fizeram referência àquelas pessoas deslocadas, que faziam parte de numerosos grupos, que em situações semelhantes às dos refugiados (*refugee-like situations*), não se caracterizavam *stricto sensu* de acordo com a

refugiados que já haviam fugido e seriam objeto de uma imigração programada, patrocinada pelo Comitê Intergovernamental para Refugiados.

Em abril de 1943, na Conferência de Bermudas, convocada também pelo presidente Roosevelt, foram estendidas as competências do Comitê Intergovernamental para os refugiados espanhóis, e em geral, sobre todas as pessoas que tivessem de deixar seu país de residência, como consequência dos eventos ocorridos na Europa, e em razão de suas vidas e liberdades estarem em perigo devido à sua raça, religião ou opiniões políticas. Essa extensão proporcionou proteção aos novos grupos de refugiados que surgiam durante a Segunda Guerra Mundial.

Embora a grande maioria dos refugados tenha sido repatriada ao final, houve um significativo número deles que se recusava a voltar ao seu país de origem, em razão do trauma do êxodo e da perseguição efetuada por seus concidadãos. Tendo em vista a problemática desses refugiados, em julho de 1946, o mandato do Comitê Intergovernamental passou a incluir as pessoas que estivessem incapazes ou não desejassem retornar ao seu país de origem. Nesse mesmo ano, foram estabelecidas missões de recepção a refugiados na Venezuela e no Brasil, além de 4 missões de reassentamento, atitude estimulada pela comunicação do Brasil de seu interesse em admitir refugiados para suprir as necessidades de mão-de-obra.⁸⁹

Dentre os problemas enfrentados pelo Comitê, destacam-se: obstáculos políticos e econômicos que inviabilizavam praticamente qualquer

definição convencional, mas que, contudo, necessitavam assistência. (ANDRADE, José Henrique Fischel de..*Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p 128)

⁸⁹ Ibid, p. 131

emigração em massa; fundos obtidos por meio das contribuições governamentais somente puderam ser utilizados em gastos operacionais a partir de 1943; a maioria dos governos estavam relutantes em receber refugiados por razões econômicas; os Estados-membros foram incapazes de concordar sobre uma política comum, particularmente no que respeita às classes de refugiados qualificáveis.⁹⁰

O Comitê não se transformou em um grande organismo de assistência e proteção aos refugiados, mas cumpriu em grande parte o papel dele esperado, cessando suas atividades em 30 de junho de 1947, as quais foram assumidas provisoriamente pela Comissão Preparatória da Organização Internacional para os Refugiados.

2.2.3 Administração das Nações Unidas para o Socorro e a Reconstrução

Ao mesmo tempo em que se estendeu a competência do Comitê Intergovernamental, foi criada em 9 de novembro de 1943, na Casa Branca, em Washington, a *Administração das Nações Unidas para o Socorro e a Reconstrução (UNRRA – United Nations Relief And Rehabilitation Administration)*, ou *ANUAR (Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento)*, um acordo assinado pelos representantes de 44 governos. Foi a primeira organização internacional a incorporar as palavras “Nações Unidas” em seu título e foi criada cerca de dois anos antes do estabelecimento da ONU, em 25 de junho de 1945.

⁹⁰ ANDRADE, José Henrique Fischel de. *Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 133/134

A UNRRA foi criada como um órgão *ad hoc*, portanto temporário, que deveria ter funções a serem realizadas a curto prazo, quais sejam, atender as pessoas fugitivas (civis deslocados), nacionais dos Países Aliados, aptos a serem repatriados.

As atividades da UNRRA foram oficialmente concluídas em 1º de julho de 1947, no mesmo dia que deixara de existir também o Comitê Intergovernamental. Substituída pela Comissão Preparatória da Organização Internacional para os Refugiados, a UNRRA deixava sem solução o problema dos “irrepatriáveis”⁹¹, os quais, somados aos refugiados já existentes antes da Guerra e aos que por ela foram gerados, totalizavam algo em torno de 1.600.000 pessoas espalhadas em campos de refugiados pela Europa.

Com a extinção do Alto Comissariado da Liga e a natureza dos problemas políticos e estruturais existentes junto ao Comitê Intergovernamental e à UNRRA, afigurava-se iminente a criação de um outro organismo, preferencialmente no âmbito da Organização das Nações Unidas, que substituísse os remanescentes da Segunda Grande Guerra e que reestruturasse as metas, as competências, as políticas e as definições jurídicas que deveriam orientar a solução do problema dos refugiados. É o que foi feito por meio da criação da Organização Internacional para os Refugiados.⁹²

⁹¹ Irrepatriáveis eram os que não desejavam retornar, em decorrência da total perda de conexões dos deslocados com seus países de origem, que ou haviam sido anexados por outros ou tiveram instalados, após a Guerra, novos regimes políticos e sociais.

⁹² ANDRADE, José Henrique Fischel de.. *Direito internacional dos refugiados: evolução histórica* (1921-1952). Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 150

2.2.4 Organização Internacional para Refugiados

A Organização Internacional para os Refugiados foi a primeira agência internacional criada pela ONU. Foi provida de uma estrutura material e jurídica nunca antes presenciada. Não haveria mais uma multiplicidade de organismos, mas uma única organização no âmbito intergovernamental, a qual se encarregaria de protegê-los e assisti-los.

A Constituição da OIR foi votada em 15 de dezembro de 1946, mas somente entrou em vigor em 20 de agosto de 1948. Sua sede estava em Genebra e durante suas atividades, não teve mais do que 18 Estados-membros, o que comprometeu seu orçamento.

Dentre suas funções, destacam-se: repatriação, identificação, registro e classificação, auxílio e assistência, proteção jurídica e política, transporte, reassentamento e restabelecimento de pessoas sob seu mandato. As competências *rationae materiae* da OIR abrangiam todas as atividades que outrora foram incumbidas à UNRRA, ao Alto Comissariado da Liga e ao Comitê Intergovernamental. Isso lhe possibilitou um campo de atuação bem vasto, que cobria principalmente a proteção dos direitos humanos dos refugiados e dos deslocados, a apatridia, as declarações de morte e os documentos de viagem, atividades que, somadas às outras, a tornavam uma organização eminentemente operacional.⁹³

Executou também atividades junto à administração dos campos de refugiados e de deslocados e na localização dos desaparecidos.

⁹³ ANDRADE, José Henrique Fischel de. *Direito internacional dos refugiados: evolução histórica* (1921-1952). Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 161

A Constituição da OIR apresentava uma definição de refugiado mais ampla que as anteriores e colocava sob seu mandato os deslocados⁹⁴, jamais definidos em instrumentos jurídicos convencionais internacionais. O termo “refugiado” é definido como sendo aplicado:

1. (...) a toda pessoa que partiu, ou que esteja fora, de seu país de nacionalidade, ou no qual tinha sua residência habitual, ou a quem, tenha ou não retido sua nacionalidade, pertença a uma das seguintes categorias:
 - (a) vítimas dos regimes nazista ou fascista ou de regimes que tomaram parte ao lado destes na segunda guerra mundial, ou de regimes traidores (quisling) ou similares que os auxiliaram contra as Nações Unidas, tenham, ou não, gozado do status internacional de refugiado;
 - (b) Republicanos espanhóis e outras vítimas do regime Falangista na Espanha tenham, ou não, gozado do status internacional de refugiado;
 - (c) pessoas que foram consideradas refugiados, antes do início da segunda guerra mundial, por razões de raça, religião, nacionalidade ou opinião política.

Aplicava-se-lhe, igualmente, a todas as pessoas que:

2. (...) estiverem fora de seu país de nacionalidade, ou de residência habitual, e que, como resultado de eventos subsequentes ao início da Segunda Guerra Mundial, estejam incapazes ou indesejadas de se beneficiarem da proteção do Governo do seu país de nacionalidade ou nacionalidade pretérita.
3. (...) tendo residido na Alemanha ou Áustria, e sendo de origem judia ou estrangeiros ou apátridas, foram vítimas da perseguição nazista e detidos em, ou foram obrigados a fugir de, e fora subsequentemente retornados a, um daqueles países como

⁹⁴ O termo “deslocado” deveria ser aplicado a todas as pessoas que: [...] como resultado das ações das autoridades dos regimes mencionados na Parte I, seção A, parágrafo 1(a) deste Anexo foram deportadas, ou foram obrigadas a partir de seu país de nacionalidade, ou de residência habitual, assim como pessoas que foram obrigadas a se submeterem a trabalhos forçados ou que foram deportadas por razões raciais, religiosas ou políticas [...].

resultado da ação inimiga, ou de circunstâncias de guerra, e ainda não foram definitivamente neles assentados.

4. (...) sejam órfãos de guerra ou cujos parentes desapareceram, e que estejam fora de seus países de nacionalidade.

Tanto os refugiados quanto os deslocados só seriam objeto do trabalho da OIR caso pudessem ser repatriados ou se tivessem expressado objeções válidas⁹⁵, para não a retornar aos seus países de nacionalidade ou residência habitual.

Dentre os avanços da OIR, destacam-se a individualização do conceito de refugiado e a descrição das razões de sua perseguição e a descrição da noção de perseguição e do bem fundamentado temor. Foram incluídas, também, cláusulas de cessação e de exclusão da condição de refugiados.

As competências da OIR foram transferidas para os Estados onde havia refugiados em seus territórios e para outras organizações. Os países, onde os refugiados se encontravam, sustentavam que a responsabilidade era da comunidade internacional.

Por não haver a OIR cessado suas atividades no mesmo momento em que deixou de existir, a literatura especializada não chega a um entendimento com relação a essas duas datas: ao que tudo indica, a OIR que, em um primeiro

⁹⁵ Devia-se compreender por “objeções válidas”: (i) perseguição, ou receio, baseado em motivos razoáveis de perseguição em razão de raça, religião, nacionalidade ou opiniões políticas, desde que estas opiniões não estejam em conflito com os princípios das Nações Unidas [...]; (ii) objeções de natureza política [...]; (iii) [...] razões familiares imperativas provenientes de perseguições anteriores, ou, razões imperativas de debilidade ou doença. (ANDRADE, José Henrique Fischel de..*Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 164).

momento deveria ser extinta em 30 de junho de 1950, concluiu suas atividades operacionais em 31 de janeiro de 1952, tendo sido extinta em 28 de fevereiro de 1952.

Segundo dados coletados à época, pouco mais de 1.600.000 refugiados e deslocados foram objeto, direta ou indiretamente, do mandato da OIR durante seus poucos mais de 4 anos e meio de atividades. Com a extinção da OIR, 410.000 refugiados ficaram a cargo do então recém-criado ACNUR. O assentamento atingiu outras 410.000 pessoas e pouco mais de 1.000.000 de indivíduos foram reassentados em 65 países, a maioria do continente europeu. Somente 73.000 pessoas foram repatriadas, ou seja, nem 6% do total de indivíduos sob o mandato da OIR⁹⁶.

A OIR⁹⁷ tentou resolver os problemas a ela propostos de modo mais unificado e integrado que as organizações e organismos que a antecederam, e foi a primeira a tratar de todos os aspectos atinentes ao problema dos refugiados. Na maioria das vezes, alcançou um equilíbrio entre considerações políticas e humanitárias.

⁹⁶ ANDRADE, José Henrique Fischel de..*Direito internacional dos refugiados: evolução histórica* (1921-1952). Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 175/176

⁹⁷ Quando a OIR foi criada, havia entre 10 a 12 milhões de refugiados na Europa, além de muitos outros no Oriente Médio e na Ásia. Entretanto, apenas cerca de 2 milhões estiveram sob o mandato da OIR, quais sejam: um grupo menor de refugiados pré-Guerra que já estavam nos países de refúgio e haviam estado sob os cuidados da LdN, do CIGR e da ANUSR e um grupo maior de deslocados que, como resultado da Grande Guerra, deixaram forçadamente seus países de origem ou residência e ainda não haviam retornado. A grande maioria destes ainda vivia em campos de refugiados, embora também houvesse refugiados urbanos. Apenas estes dois grupos estiveram sob os auspícios da ONU e dos governos que se uniram aos propósitos da OIR. (PACÍFICO, Andréa Maria Calazans Pacheco. *O capital social dos refugiados: bagagem cultural versus políticas públicas*. Tese. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008, p.55)

2.2.5 Alto Comissariado das Nações Unidas para refugiados – ACNUR

A Assembléia Geral das Nações Unidas criou o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR, por meio da Resolução nº 319 (IV), de 3 de dezembro de 1949. Seu Estatuto foi aprovado em 14 de dezembro de 1950, mediante a Resolução nº 428 (V) da Assembléia Geral da ONU, para concentrar em um só organismo e propiciar um tratamento internacional uniformizado ao problema da proteção aos refugiados no mundo. O ACNUR iniciou concretamente suas atividades em 1º de janeiro de 1951⁹⁸. Sua sede localiza-se em Genebra, e há escritórios continentais, sub-regionais e nacionais.

O ACNUR foi instituído como um órgão subsidiário da ONU⁹⁹ e recebeu um mandato de três anos para reassentar 1.200.000 refugiados europeus que vagavam sem rumo com o término da Segunda Grande Guerra. Entretanto, como graves crises de refugiados passaram a ocorrer em diferentes partes do mundo, seu mandato foi sendo prorrogado, por diversas vezes, por um período de cinco anos.¹⁰⁰

De acordo com seu estatuto, as funções primordiais do ACNUR são providenciar proteção internacional e buscar soluções permanentes para o problema dos refugiados, mediante a realização de um trabalho puramente

⁹⁸ ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Direitos Humanos e não-violência*. São Paulo: Atlas, 2001p. 113

⁹⁹ A ONU apresenta 3 tipos de órgãos subsidiários: os fundos,(ex: UNICEF); os comissariados (ex: ACNUR) e programas (ex: PNUD). De acordo com o artigo 22 da Carta das Nações Unidas, a Assembléia Geral da ONU poderá estabelecer os órgãos subsidiários que julgar necessários ao desempenho de suas funções. (JUBILUT, Liliana. Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método,2007, p. 151)

¹⁰⁰ Como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) não é um organismo permanente, seu mandato deve ser renovado a cada 5 anos.

humanitário e apolítico. (parágrafo 2º). O ACNUR fornece amparo legal e material (alimentação, abrigo e assistência médica). Tais funções estão relacionadas com a aplicação da Convenção de 1951, revisada pelo Protocolo de 67, ou seja, um dispositivo internacional cuja eficácia depende da vontade política dos Estados signatários, uma vez que a ONU não dispõe de órgãos sancionadores fortes quando do não cumprimento dos tratados que patrocina, nem de seus atos unilaterais. Não se trata, também, de uma regra supranacional de aplicação inquestionável e imediata, visto que o artigo 5º da Convenção de 51 determina que: *‘Nenhuma disposição da mesma prejudica outros direitos e vantagens concedidos aos refugiados, independentemente desta Convenção.’*¹⁰¹

O responsável pelo ACNUR é o Alto Comissário, que trabalha diretamente vinculado ao Secretário Geral da ONU, dispondo de um orçamento anual de um bilhão de dólares¹⁰². Há, ainda, com um Comitê Executivo¹⁰³, composto por representantes de 53 Estados. Este Comitê administra o orçamento, que é fruto da contribuição voluntária dos países e das organizações não-governamentais, e do público em geral, além de fornecer os princípios gerais à organização.¹⁰⁴

¹⁰¹ JUBILUT, Liliana. Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, p. 159

¹⁰² Para maiores informações sobre a evolução do orçamento anual do ACNUR, consultar MOREIRA, Julia Bertino. *A Questão dos refugiados no contexto internacional (de 1943 aos dias atuais)*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Universidade Estadual de Campinas. Campinas. 2006.

¹⁰³ O Comitê Executivo foi estabelecido pela Resolução 565 (XIX) de 1995 do Conselho Econômico e Social. É formado por Estados que demonstram um interesse especial no tema dos refugiados, mesmo que não sejam membros do ACNUR. O Comitê Executivo do ACNUR é um órgão independente deste, que atua como um órgão da ONU

¹⁰⁴ HORA, José Roberto Sagrado da. *O refugiado africano no Brasil*. Dissertação. Universidade Católica de Santos, Santos. 2005, p. 47.

Com o passar do tempo, a problemática dos refugiados foi sendo revista: quando da criação do ACNUR era uma questão a ser resolvida pelo governo que providenciasse o refúgio. Atualmente, cabe ao ACNUR coordenar as atividades de assistência direta às pessoas em seu âmbito de competência.¹⁰⁵

O Estatuto do ACNUR define quais pessoas se encontram sob a sua proteção. No início, as ações do organismo limitavam-se aos refugiados, mas, com a evolução deste tema, seu mandato ampliou-se e passaram também a ser atendidas pessoas em situações análogas às dos refugiados, denominadas “de interesse do ACNUR”, como deslocados internos e apátridas, por exemplo.

Com o intuito de cumprir o seu mandato, o ACNUR procura encorajar os Estados a criar condições adequadas para a proteção dos direitos humanos e para a solução pacífica de conflitos, como a implementação de soluções duráveis¹⁰⁶.

O ACNUR atua em conjunto com organizações não-governamentais e com outros órgãos dentro do sistema da ONU, tais como a Organização Mundial da Saúde (OMS), a UNESCO, a UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), o Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), a Organização Internacional para os Migrantes (OIM), os quais estão envolvidos direta ou indiretamente com a questão dos refugiados.

¹⁰⁵ JUBILUT, Liliana. Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, p. 153

¹⁰⁶ O ACNUR trabalha com 3 soluções duráveis, a integração local, a repatriação voluntária e o reassentamento, que serão abordados mais adiante.

A parceria com as organizações não-governamentais ocorre, principalmente, nos processos de integração dos refugiados nos países de acolhida e na sua reintegração em seus Estados após a cessação das causas que originaram o refúgio. E, a fim de melhorar o trabalho realizado, elaborou, em 1994, o programa de Parcerias em Ação [PARinAC] pelo qual encontros são realizados para avaliar os atendimentos e as formas de proteção aos refugiados. Essas parcerias são celebradas pelo ACNUR por meio de acordos.¹⁰⁷

Desde sua criação¹⁰⁸, o ACNUR recebeu o prêmio Nobel da Paz em 1954 e 1981. Atualmente, estão sob seu mandato, aproximadamente 34 milhões de pessoas em todo o mundo, sendo 10,5 milhões de refugiados, 14.4 milhões de deslocados internos, 2 milhões de retornados (que eram refugiados ou deslocados internos e que retornaram para o seu local de origem), 827 mil buscadores de asilo e 6.5 milhões de apátridas¹⁰⁹.

Cabe ressaltar que o ACNUR não é o único órgão subsidiário da ONU que cuida de refugiados. Em 8 de dezembro de 1949, foi criada a UNRWA (Agência das Nações Unidas para Assistência e Construção para os Palestinos

¹⁰⁷ JUBILUT, Liliana. Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, p. 156

¹⁰⁸ Em mais de cinco décadas, o ACNUR auxiliou cerca de 50 milhões de pessoas a recomeçarem suas vidas. Hoje conta com mais de 6.300 empregados em 278 escritórios e 111 países, ajudando mais de 32.9 milhões de pessoas, entre refugiados, deslocados internos, apátridas e solicitantes de asilo. (PACIFICO, Andréa Maria Calazans Pacheco. *O capital social dos refugiados: bagagem cultural versus políticas públicas*. Tese. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008, p 60 .)

¹⁰⁹ <http://www.unhcr.org/4a735c426.html> acessado em 20 de agosto de 2009, referente aos dados do ano de 2008.

do Oriente Próximo), aprovada pela Resolução 302 (IV) da Assembléia Geral da ONU. Iniciou suas operações em maio de 1950.¹¹⁰

Para efeito de proteção da UNRWA, os refugiados palestinos e refugiados da Palestina são diferenciados: estão sob a proteção da UNRWA os denominados refugiados da Palestina, ou seja, quem quer que tenha residido normalmente no território palestino, sob mandato britânico, entre 1º de junho de 1946 e 15 de maio de 1948, e que tenha perdido tanto seu nome quanto os meios de sobrevivência devido ao conflito árabe-israelense de 1948. Também os descendentes destes estão sob proteção da UNRWA, tendo direitos a serem registrados para recebimento de auxílio, mas somente os refugiados que estejam residindo em um dos cinco campos operacionais de atuação da UNRWA, a saber: Líbano, Jordânia, Síria, Faixa de Gaza e Faixa Oriental., incluindo o leste de Jerusalém.¹¹¹

Já o ACNUR considera como refugiado palestino sob seu mandato, os deslocados da parte da Palestina que se tornou Israel e que sejam inaptos a lá retornarem. Também estão sob sua proteção, os palestinos deslocados, além dos que tenham estado inaptos a retornarem para os territórios palestinos ocupados por Israel desde 1967, bem como os indivíduos que nem são refugiados palestinos nem deslocados, mas que, devido a um temor bem fundado de perseguição, estão fora de seus territórios palestinos ocupados por Israel desde 1967 e estão inaptos a retornarem ou, devido ao temor, não querem retornar.¹¹²

¹¹⁰PACÍFICO, Andréa Maria Calazans Pacheco. *O capital social dos refugiados: bagagem cultural versus políticas públicas*. Tese. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008, p. 34

¹¹¹ Ibid, p.34

¹¹² Ibid, p.35

2.2.6 Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951

Na mesma época em que criou o ACNUR, a ONU resolveu elaborar um instrumento internacional de proteção aos refugiados, que foi preparado entre os anos de 1947 e 1950. Decidiu, também, que seria realizada uma Conferência de Plenipotenciários em Genebra, para completar a minuta e assinar a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados.

A Conferência ocorreu entre os dias 2 e 25 de julho de 1951 e contou com a participação de delegações de 26 países¹¹³. O Alto Comissário para Refugiados e um representante do Conselho da Europa, participaram das deliberações da Conferência, embora sem direito a voto. A Organização Internacional do Trabalho e a OIR foram representadas, igualmente sem direito a voto. Além disso, representantes de diversas ONGs estavam presentes como observadores, dentre as quais, vale destacar a *Cáritas Internationalis* e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha.¹¹⁴

A Conferência foi marcada pela presença de duas correntes de pensamento distintas: uma¹¹⁵ entendia que a Convenção consistia num instrumento geral, que deveria ser aplicável a todos os refugiados,

¹¹³ Os 26 países que participaram da Conferência foram os seguintes: Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá Colômbia, Dinamarca, Egito, Estados Unidos, França, Grécia, Holanda, Iraque, Israel, Itália, Luxemburgo, Mônaco, Noruega, Reino Unido e Irlanda do Norte, República Federal da Alemanha, Suécia, Suíça (cujas delegações também representou Liechtenstein), Turquia, Venezuela e Iugoslávia. Além destes, Cuba e Irã foram representados por observadores.

¹¹⁴ MOREIRA, Julia Bertino. *A Questão dos refugiados no contexto internacional* (de 1943 aos dias atuais). Dissertação. Universidade Estadual de Campinas. Campinas: 2006, p. 60

¹¹⁵ O primeiro grupo compreendia os representantes do Reino Unido, do Egito, da Iugoslávia, do Canadá, da Bélgica, dentre outros. O representante do Reino Unido foi quem mais defendeu a concepção universalista, pretendendo uma definição de refugiado o mais abrangente possível, sem qualquer tipo de limitação.

independentemente de sua origem; outra¹¹⁶, que a Convenção tinha seu alcance limitado e deveria se aplicar somente aos refugiados originados de países europeus. Os países que sustentavam a primeira corrente foram chamados de “universalistas”, ao passo que os segundos de “europeístas”.¹¹⁷

Os dois pontos de vista foram conciliados no texto do artigo 1º, evitando a possibilidade de reservas. Com isso, a definição poderia ser aplicável somente aos refugiados europeus ou aos refugiados de todos os continentes, Caberia ao Estado-contratante optar pela fórmula que julgasse adequada, quando da assinatura, adesão ou ratificação do instrumento.

Assim, se estabeleceu uma definição geral de refugiado, mas seu alcance ficou limitado temporalmente e poderia ser limitado geograficamente.

A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados foi adotada em 28 de julho de 1951 e assinada por 12 países.¹¹⁸ Nesse momento, somente a

¹¹⁶ Já o segundo grupo, compunha-se pelos representantes da França, dos Estados Unidos, da Itália, da Austrália, dentre outros. Uma das justificativas utilizadas por esses países consistia no fato de que já acolhiam um grande número de refugiados e, caso a definição fosse muito ampla, não teriam condições financeiras de abrigar um contingente maior deles. Diante disso, somente poderiam se comprometer com as obrigações contidas na Convenção se esta adotasse uma definição limitada de refugiado. Outro argumento levantado foi que os refugiados existentes no mundo (naquela época) tinham origem européia e que, portanto, tratava-se de um problema europeu.

¹¹⁷ MOREIRA, Julia Bertino. *A Questão dos refugiados no contexto internacional* (de 1943 aos dias atuais). Dissertação Universidade Estadual de Campinas. Campinas: 2006, p. 61

¹¹⁸ Os 12 países que assinaram a Convenção em julho de 1951 foram: Áustria, Bélgica, Colômbia, Dinamarca, Holanda, Iugoslávia, Liechtenstein, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido, Suécia e Suíça. É interessante notar que os EUA não assinaram nem ratificaram a Convenção, vindo a aderir ao Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, por meio do qual se comprometeram com as obrigações estipuladas pela Convenção, somente em novembro de 1968. A URSS tampouco assinou ou ratificou a Convenção, sendo que, somente após sua desintegração, os países que a compunham passaram a fazê-lo. (Ibid, p. 62).

Colômbia optou pela fórmula que reconhecia como refugiados apenas pessoas provenientes da Europa. Até o ano subsequente, Brasil, Itália e Turquia assinaram a Convenção e adotaram esta fórmula restritiva. Além disso, fazia-se necessário atingir seis ratificações para que a Convenção entrasse em vigor, o que só ocorreu em 22 de abril de 1954.¹¹⁹

Ademais, a Convenção contemplava as pessoas que haviam sido consideradas como refugiados pelos instrumentos internacionais anteriores, continuando a lhes prover proteção internacional. E ainda trouxe, em seu artigo 1º A, uma definição de refugiado, conhecida como “clássica”, que abarcava qualquer pessoa:

(...) que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do seu país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar.

Vale destacar que, ao se comparar esta definição com aquela contida no Estatuto do ACNUR, a Convenção lhe acrescentava mais um motivo para o receio de perseguição, qual seja, a filiação em certo grupo social. A definição de refugiado da Convenção apresentava uma limitação temporal (conhecida como “reserva temporal”), que restringia sua aplicação aos “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”.

¹¹⁹ Tais ratificações foram feitas pela República Federal da Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Luxemburgo, Noruega e Reino Unido.

Além disso, conforme o texto da Convenção, estes “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951” poderiam ser entendidos de duas maneiras: como aqueles que tiveram lugar na Europa; ou como aqueles que tiveram lugar na Europa ou fora desta. Vale lembrar que, na primeira hipótese, consideravam-se como refugiados apenas as pessoas de origem europeia (o que ficou conhecido por “reserva geográfica”), ao passo que, na segunda, pessoas oriundas de todos os continentes. Destaque-se que, a qualquer momento, o Estado que tivesse adotado a primeira fórmula poderia, mediante comunicação ao Secretário-Geral da ONU, passar a adotar a segunda delas (retirando, com isso, a reserva geográfica).

Diante dessa diferença, consideram-se os refugiados mandatários aqueles contemplados pelo Estatuto. Esses indivíduos são protegidos pelo ACNUR, independentemente do Estado acolhedor ter ratificado a Convenção de 1951, mas não gozam dos direitos previstos por ela. Por sua vez, os refugiados contemplados pela Convenção são indivíduos reconhecidos como refugiados pelas autoridades de Estados que ratificaram a Convenção de 1951 e se beneficiam, assim, de todos os direitos nela estipulados.¹²⁰

Conforme o disposto no artigo 1º B (1) da Convenção de 1951 :

Para os fins da presente Convenção, as palavras ‘acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951’ (...) poderão compreender-se no sentido quer de: (a) acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa; quer de (b) acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou fora desta;
e cada Estado contratante, no momento da assinatura, ratificação ou adesão, fará uma declaração na qual indicará o alcance que

¹²⁰ MOREIRA, Julia Bertino. *A Questão dos refugiados no contexto internacional* (de 1943 aos dias atuais). Dissertação Universidade Estadual de Campinas. Campinas: 2006, p.63

entende dar a esta expressão no que diz respeito às obrigações por ele assumidas, em virtude da presente Convenção.

Conforme o disposto no artigo 1º B (2), da mesma Convenção, que segue transcrito:

Qualquer Estado contratante que tenha adotado a fórmula (a) poderá em qualquer altura alargar as suas obrigações adotando a fórmula (b), por comunicação a fazer ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

É de se destacar que essas limitações refletiam a crença de que os refugiados constituíam um problema temporário do continente europeu, que havia sido gerado pela guerra, e que, logo após esta, seria resolvido.

Apesar destas limitações, a Convenção propiciou uma grande contribuição, ao consolidar a prática iniciada pela Constituição da OIR, de analisar a situação particular do indivíduo. Para tanto, estabeleceu certos requisitos que deveriam ser demonstrados pelo solicitante de refúgio, para que tivesse a condição de refugiado reconhecida. Ademais, consagrou princípios que os Estados deveriam respeitar em relação aos solicitantes de refúgio e refugiados¹²¹.

2.3 terceiro período: 1952 até hoje: fase contemporânea

Com o início da Guerra Fria, a concessão de asilo tornou-se um instrumento político a ser oferecido pelos Estados a aqueles que fugiram ou se recusavam a serem repatriados pelos países comunistas.

¹²¹ MOREIRA, Julia Bertino. *A Questão dos refugiados no contexto internacional* (de 1943 aos dias atuais). Dissertação Universidade Estadual de Campinas. Campinas: 2006, p. 63

Contudo, os limites da inclusão ocidental não foram realmente testados durante as décadas de 1950 e 1960. Os controles acirrados para a saída de indivíduos, na maioria dos países comunistas, fez com que as solicitações de asilo fossem reduzidas durante este período. Os números aumentavam de tempos em tempos, como por exemplo, a fuga de mais de 200.000 húngaros em 1956 e de 80.000 tchecos em 1968. Esses movimentos eram considerados como erupções ocasionais, eventos que poderiam ser tolerados ou mesmo considerados bem-vindos. Quando os refugiados chegavam, sua integração era facilitada pelas necessidades do “boom” industrial do pós-guerra, como na Alemanha e na Austrália, como mão-de-obra barata e em grande quantidade.¹²²

O fato da maioria dos refugiados serem europeus reduzia, mas não eliminava o potencial para rugas culturais nos países acolhedores.

A Convenção de 1951 limitava as responsabilidades aos refugiados gerados pelos acontecimentos ocorridos na Europa e antes de 1951. Assim, embora tenha atuado na crise ocorrida na Hungria em 1956, nem o ACNUR nem os países ocidentais assistiram aos numerosos deslocados que surgiram após a separação da Índia e do Paquistão em 1947.¹²³

Ao longo dos anos 1960 e meados dos 1970, ocorreram movimentos de independência das colônias africanas e asiáticas, dentre as quais, Argélia, Ruanda e Bangladesh, que geraram novos fluxos de refugiados.

¹²² *Immigration and asylum: from 1900 to the present*. GIBNEY, Matthew J. e HANSEN, Randall (editores), EUA, 2005, p, 25

¹²³ *Ibid*, p. 25

Verifica-se, assim, que, diante de novas situações que geraram refugiados, repetidas com frequência após a assinatura da Convenção de 1951, a definição de refugiado nela contida, não podia ser aplicada a essa nova situação. Assim, em 04 de outubro de 1967, entrou em vigor o *Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados*, em que os países signatários se comprometeram a aplicar a definição de refugiados elencada na Convenção, sem considerar a data de 1º de janeiro de 1951. Retirou-se, assim, a condicionante temporal.¹²⁴

No final dos anos 60, diversos fatores contribuíram para a globalização do refúgio: o desenvolvimento do cinema, da televisão, das telecomunicações, que fez com que houvesse publicidade das diferenças de renda, empregos, e estilos de vida dos países. Some-se a facilitação dos meios de transporte, com preços mais baixos e viagens mais rápidas pela via aérea. Buscadores de asilo oriundos da África e da Ásia começaram a chegar de avião às capitais européias.¹²⁵

Em 1969, foi celebrada a *Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos*, adotada pela Organização da Unidade Africana (OUA), que, pioneiramente, trouxe uma definição de refugiado que levou em conta o contexto regional e declarou que a concessão de refúgio é um ato de caráter humanitário e não um ato inamistoso do Estado de refúgio para com o Estado de origem do refugiado. Acrescentou como motivos de refúgio os eventos causados pelo homem, com fundamento em perigo generalizado e com base em problemas localizados em uma parte do território do Estado e não em seu todo, o

¹²⁴ HORA, José Roberto Sagrado da. *O refugiado africano no Brasil*. Dissertação. Universidade Católica de Santos, Santos. 2005 p.62

¹²⁵ *Immigration and asylum: from 1900 to the present*. GIBNEY, Matthew J. e HANSEN, Randall (editores), EUA, 2005, p, 26

que possibilita a proteção dos deslocados internos por meio do instituto do refúgio.¹²⁶

A partir de meados dos anos 1970 e durante os 1980, eclodiram conflitos armados em vários países da Ásia, África, e América Central (dentre eles: Vietnã, Laos, Camboja, Afeganistão, Etiópia, Nicarágua, El Salvador e Guatemala), que contaram com o apoio das superpotências, no contexto da Guerra Fria. Conseqüentemente, houve um intenso fluxo de refugiados, além de outra experiência regional, dessa vez no continente americano, que culminou numa definição de refugiado semelhante à da Convenção da OUA, apresentada pela Declaração de Cartagena de 1984¹²⁷.

Com o fim da Guerra Fria, nos anos 1990, havia uma expectativa de que os conflitos no mundo diminuiriam, e, por conseguinte, os movimentos de refugiados. Contudo, não foi isso que se verificou, mas, ao contrário, uma intensificação dos conflitos étnico-raciais e religiosos e um aumento da população refugiada mundial. Ao mesmo tempo, a situação de pobreza de muitos países, acentuada pelos efeitos da economia global, influenciou os maciços deslocamentos humanos que se verificaram ao longo da década.¹²⁸

Os países ocidentais pareceram ter limitado a “globalização do asilo” no final dos anos 90. Passaram a adotar medidas restritivas em relação às pessoas que chegavam aos seus territórios, dentre eles, potenciais refugiados,

¹²⁶ Cf. artigo 1º, p. 2º : “Qualquer pessoa que devido à agressão externa, ocupação domínio estrangeiro ou eventos que perturbem seriamente a ordem pública em parte ou em todo o seu país de origem ou nacionalidade, é obrigada a deixar seu local de residência habitual para buscar refúgio em outro local fora de seu país de origem ou de nacionalidade”.

¹²⁷ MOREIRA, Julia Bertino. *A Questão dos refugiados no contexto internacional* (de 1943 aos dias atuais). Dissertação Universidade Estadual de Campinas. Campinas: 2006,p.13.

¹²⁸ Ibid, p.13.

numa tentativa de controlar os fluxos trans-fronteiriços e de evitar o acolhimento de mais refugiados, que representam grandes encargos econômicos e sociais e as soluções para os problemas dos refugiados vêm se tornando cada vez mais difíceis.¹²⁹

De acordo com Matthew J. Gibney,¹³⁰ o asilo tem sido re-regionalizado. Contudo, ao contrário do período do pós segunda guerra, quando a geografia permitia que os refugiados da Ásia e da África fossem ignorados, o confinamento regional da maioria dos refugiados é atualmente dependente da intervenção ativa dos Estados ocidentais: é um regionalismo que é arquitetado. O enorme contingente de refugiados espalhados no mundo representa um problema que desafia a comunidade internacional há mais de sessenta anos. Os países, tanto os de origem como os de acolhimento, o ACNUR e diversas Organizações Não-Governamentais (ONGs) têm atuado no sentido de encontrar soluções para os problemas desses indivíduos.

2.4 Dos principais princípios jurídicos orientadores do refúgio

Os princípios são os alicerces, as linhas mestras, os vetores, os valores fundamentais de um ordenamento jurídico e, nas palavras de Geraldo Ataliba,¹³¹ *“apontam os rumos a serem seguidos por toda a sociedade e obrigatoriamente perseguidos pelos órgãos do governo”*.

Celso Antônio Bandeira de Mello define princípio como

¹²⁹ MOREIRA, Julia Bertino. *A Questão dos refugiados no contexto internacional* (de 1943 aos dias atuais). Dissertação Universidade Estadual de Campinas. Campinas: 2006,p.13.

¹³⁰ *Immigration and asylum: from 1900 to the present*. GIBNEY, Matthew J. e HANSEN, Randall (editores), EUA, 2005, p, 26

¹³¹ ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2ª ed. Malheiros, São Paulo, 1998, p. 34.

mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo.¹³²

A seguir, são apresentados, de forma breve, os principais princípios orientadores do instituto do refúgio. Não se esgotará o tema nem tampouco se fará referência à sua evolução filosófica ou histórica.

2.4.1 Princípio da dignidade humana

O princípio da dignidade humana é tratado como assunto de interesse internacional e, embora seja destacada a relevância de se positivar os direitos que ensejam a dignidade, para que haja internamente, em cada Estado, a ágil proteção e a garantia de tais prerrogativas fundamentais, a não-positivação deles não é obstáculo para que a comunidade internacional se incumba de fazê-los valer em cada parte do mundo, por conta de seu conteúdo valorativo¹³³.

Quando o direito interno inclui a dignidade entre os fundamentos que alicerçam o Estado Democrático de Direito, estabelece a dignidade da pessoa como fonte ética para os direitos, as liberdades e as garantias pessoais e os direitos econômicos, sociais e culturais.¹³⁴

¹³² MELLO, Celso. *Curso de Direito Administrativo*, 8 ed, Malheiros, São Paulo, 1996, p. 545

¹³³ ZISMAN, Célia Rosenthal. *O princípio da dignidade da pessoa humana*. São Paulo: IOB Thomson, 2005, p. 7.

¹³⁴ *Ibid*, p. 23

Conforme José Afonso da Silva:

“Dignidade da pessoa humana é um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem, desde o direito à vida. ‘Concebido como referência constitucional unificadora de todos os direitos fundamentais (observam Gomes Canotilho e Vital Moreira), o conceito de dignidade da pessoa humana obriga a uma densificação valorativa que tenha em conta o seu amplo sentido normativo-constitucional e não uma qualquer idéia apriorística do homem, não podendo reduzir-se o sentido da dignidade humana à defesa dos direitos pessoais tradicionais, esquecendo-a nos casos de direitos sociais, ou invocá-la para construir teoria do núcleo da personalidade individual, ignorando-a quando se trate de garantir as bases da existência humana’. Daí decorre que a ordem econômica há de ter por fim assegurar a todos existência digna (...), a ordem social visará a realização da justiça social (...), a educação, o desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania (...) etc., não como meros enunciados formais, mas como indicadores do conteúdo normativo eficaz da dignidade da pessoa humana.”¹³⁵

A dignidade é o primeiro fundamento de todo o sistema constitucional posto e o último arcabouço da guarda dos direitos individuais. É a dignidade que dá a direção, o comando a ser considerado primeiramente pelo intérprete.

É plena, absoluta, não pode sofrer arranhões nem ser vítima de argumentos que a coloquem num relativismo. Nasce com a pessoa. É-lhe inata. Inerente à sua essência. O ser humano é digno porque é.¹³⁶

¹³⁵ (SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 109)

¹³⁶ NUNES, Luiz Antônio Rizzatto. *O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 49

Contudo, nenhum ser humano é isolado. Ele nasce, cresce e vive no meio social. Assim, nesse contexto, sua dignidade ganha ou tem o direito de ganhar, um acréscimo de dignidade. Ele nasce com integridade física e psíquica, mas há um momento em que seu pensamento deve ser respeitado. Suas ações, sua liberdade, sua intimidade, sua imagem, sua consciência, seja esta religiosa, científica, espiritual, tudo compõe sua dignidade.¹³⁷

Na medida em que o ser humano agir socialmente, poderá ele próprio violar a dignidade de outrem. Desta forma, há que se incorporar no conceito de dignidade, uma qualidade social como limite à possibilidade de garantia. Em outras palavras, a dignidade só é garantia ilimitada se não ferir outra.

Acrescente-se, ainda, que a dignidade da pessoa humana possui como núcleo a idéia de mínimo existencial, que consiste no conjunto imprescindível de condições iniciais para o exercício da liberdade. É um piso vital mínimo imposto pela Constituição Federal como garantia da possibilidade de realização histórica e real da dignidade da pessoa humana no meio social.¹³⁸

A dignidade humana deve ser preservada por todos, inclusive os Estados, em função de sua relevância.

Somem-se ainda os demais direitos fundamentais, tais como o direito à vida, a liberdade, à intimidade, à vida privada, à honra, dentre outros.

A dignidade humana é um valor preenchido *a priori*, isto é, todo ser humano tem dignidade só pelo fato já de ser pessoa.

¹³⁷ NUNES, Luiz Antônio Rizzatto. *O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 49

¹³⁸ *Ibid*, p.49

No direito brasileiro, a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III da Constituição Federal) está como um dos fundamentos do Estado de Direito e demonstra que é o Estado que existe em função da pessoa humana e não o contrário.

2.4.2. Princípio da solidariedade

O princípio da solidariedade, juntamente com o princípio da cooperação internacional, é um princípio geral de direito que se aplica aos refugiados.

Embora existisse há muito tempo na obra dos pensadores que se preocupavam com a ordem internacional, somente após a Segunda Guerra Mundial, o princípio da solidariedade passa a ter destaque, com a consciência que os Estados adquirem de que dividem o mesmo contexto e, portanto, necessitam se ajudarem uns aos outros. Disso decorre o fato da ONU citar este princípio como justificativa para várias de suas ações.

Em razão deste princípio, os Estados devem dividir de acordo com os princípios da equidade e da justiça social, os custos e as dificuldades dos desafios globais.¹³⁹

Segundo Luiz Olavo Baptista, é um dos valores maiores na construção dos direitos humanos, uma vez que sem ela não há reconhecimento da pessoa e, conseqüentemente, nem direitos humanos.¹⁴⁰

¹³⁹ JUBILUT, Liliana. Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, p.96.

Neste sentido, Fábio Konder Comparato:

A solidariedade prende-se à idéia de responsabilidade de todos pelas carências ou necessidades de qualquer indivíduo ou grupo social. É a transposição, no plano da sociedade política, da *obligatio in solidum* do direito privado romano. O fundamento ético deste princípio encontra-se na idéia de justiça distributiva, entendida como a necessária compensação de bens e vantagens entre as classes sociais, com a socialização dos riscos normais da existência humana. ¹⁴¹

Tomada no sentido de dependência recíproca, a solidariedade é o “*dever moral de assistência entre os membros de uma mesma sociedade, enquanto se consideram como um só todo.*” .E, no sentido unilateral, é “*dever moral que se supõe resultar do fato de que as gerações presentes têm uma dívida relativamente ao passado.*” ¹⁴²

O princípio da solidariedade é uma das bases legais na qual se funda o instituto do refúgio. Está consagrado no 4º parágrafo preambular da Convenção de 1951:

Considerando que da concessão do direito de asilo podem resultar *encargos indevidamente pesados para certos países* e que a solução satisfatória dos problemas cujo alcance e natureza

¹⁴⁰ BAPTISTA, L. O., Mundialização, Comércio Internacional e Direitos Humanos, Seminário Direitos Humanos no Século XXI, 10 e 11 de setembro de 1998, Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. Disponível em <www.relnet.com.br>, Apud JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, p. 67

¹⁴¹ COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 62

¹⁴² Lalande, André. *Vocabulário Técnico e Crítico da Filosofia*. Ed. Martins Fontes, São Paulo, 1999, p.225

internacionais a Organização das Nações Unidas reconheceu, não pode, portanto, ser obtida sem cooperação internacional.¹⁴³

A solidariedade é essencial para a sociedade moderna e deve servir como paradigma para a atuação dos Estados, enquanto produtos do social:

A solidariedade representa a constatação de que, ao lado das formas tradicionais de solidariedade, a sociedade caminha para uma complexidade crescente com novas práticas sociais, políticas, jurídicas, econômicas, culturais, industriais, e tecnológicas que subvertem os dados da vida social. Esta não é mais o conjunto coerente que os antigos e também o individualismo do pensamento moderno imaginaram. Doravante, a sociedade caminha para uma diferenciação cada vez maior, uma heterogeneidade crescente onde é excluída toda possibilidade de retorno ao homogêneo. A vida social não pode mais ser pensada fora de um combate permanente, fora de turbulências, onde “uma pluralidade de formas de vida afeta todos os grupos que se encontram, se afrontam, se combatem ou se aliam ou se acomodam entre si no interior de um espaço onde os homens nascem, por acaso. As épocas em que as hierarquias “naturais” podiam conter essa efervescência não existem mais”. O discurso solidarista tenta forçar uma unidade levando em conta essa pluralidade da vida social.¹⁴⁴

2.4.3 Princípio da cooperação internacional

Outro princípio geral de direito que se aplica ao tema dos refugiados é o da cooperação internacional, que se consolida também após a Segunda Grande Guerra e se materializa por meio do aumento do número de organizações internacionais, as quais somente são possíveis pela aplicação de tal princípio.

¹⁴³ Grifo nosso

¹⁴⁴ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, p. 195

Tal princípio atinge diretamente a proteção dos refugiados, principalmente por ela ser promovida atualmente por organizações internacionais, dentre as quais se destaca a ONU e seu órgão, o ACNUR. Tais organizações são resultado da cooperação entre os Estados.

Os fundamentos dessa cooperação decorrem também da divisão do mesmo *habitat* por todos os Estados e da crescente gama de assuntos, na ordem internacional, que necessitam de ações conjuntas para serem resolvidos.¹⁴⁵ É reiterado pela ONU em várias ocasiões, como no artigo 2º, alínea 1 do Pacto Universal dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966:

Cada Estado-Parte do presente pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.

Está previsto na Convenção de 1951, nos parágrafos 4º e 6º do seu Preâmbulo:

Considerando que da concessão do direito de asilo podem resultar encargos indevidamente pesados para certos países e que a solução satisfatória dos problemas cujo alcance e natureza internacionais a Organização das Nações Unidas reconheceu, não pode, portanto, ser obtida sem cooperação internacional (parágrafo 4º).

Notando que o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados tem a incumbência de zelar pela aplicação das convenções internacionais que assegurem a proteção dos refugiados, e reconhecendo que a coordenação efetiva *das*

¹⁴⁵ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, p. 96

*medidas tomadas para resolver este problema dependerá da cooperação dos Estados com o Alto Comissariado.*¹⁴⁶ (parágrafo 6º)

2.4.4 Princípio da tolerância¹⁴⁷

A tolerância é a “disposição de espírito, ou regra de conduta, que consiste em deixar a cada um a liberdade de exprimir as suas opiniões, mesmo quando não as partilhamos.”¹⁴⁸

Os Estados membros da UNESCO, reunidos por ocasião da 28ª reunião da Conferência Geral, em 16 de novembro de 1995, aprovaram a Declaração de Princípios sobre a Tolerância, em razão de estarem, como descrevem no Preâmbulo da declaração:

Alarmados pela intensificação atual da intolerância, da violência, do terrorismo, da xenofobia, do nacionalismo agressivo, do racismo, do anti-semitismo, da exclusão, da marginalização e da discriminação contra minorias nacionais, étnicas, religiosas e lingüísticas, dos refugiados, dos trabalhadores migrantes, dos

¹⁴⁶ Grifo nosso

¹⁴⁷ A palavra tolerância nasceu no século XVI das guerras religiosas entre católicos e protestantes: os católicos acabaram por tolerar os protestantes e, reciprocamente. Depois foi reclamada a tolerância em face de todas as religiões e de todas as crenças. Finalmente, no século XIX, a tolerância estendeu-se ao livre pensamento. (LALANDE, André. *Vocabulário Técnico e Crítico da Filosofia*. Ed. Martins Fontes, São Paulo, 1999., p. 1140) e, “(...) a tolerância que devemos aos nossos semelhantes não é uma condescendência, uma dilação indulgentemente concedida àqueles que não pensam como nós, para que se corrijam. É um dever estrito e uma necessidade. A tolerância está mal designada, é simpatia que é preciso dizer; é abertura dos olhos da consciência; é reconhecimento do valor que pertence à pessoa do outro, precisamente naquilo em que ela difere da nossa; é, finalmente, comunhão das consciências no esforço comum para realizar um ideal que ultrapassa o poder de um só que reclama o maior número possível de obreiros” (F. Roussel em 3 de abril de 1919 – JUBILUT, Líliliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, p.1143)

¹⁴⁸ *Ibid*, p, 1141

imigrantes e dos grupos vulneráveis da sociedade e também pelo aumento dos atos de violência e de intimidação cometidos contra pessoas que exercem sua liberdade de opinião e de expressão, todos comportamentos que ameaçam a consolidação da paz e da democracia no plano nacional e internacional e constituem obstáculos para o desenvolvimento (...)

artigo 1º : A referida declaração assim definiu a tolerância, em seu

1.1 A tolerância é o respeito, a aceitação e a apreço da riqueza e da diversidade das culturas de nosso mundo, de nossos modos de expressão e de nossas maneiras de exprimir nossa qualidade de seres humanos. É fomentada pelo conhecimento, a abertura de espírito, a comunicação e a liberdade de pensamento, de consciência e de crença. A tolerância é a harmonia na diferença. Não só é um dever de ordem ética; é igualmente uma necessidade política e jurídica. A tolerância é uma virtude que torna a paz possível e contribui para substituir uma cultura de guerra por uma cultura de paz.

O mesmo artigo assevera que a tolerância não é concessão, nem indulgência. É antes de tudo, uma atitude ativa fundada no reconhecimento dos direitos universais da pessoa humana e das liberdades fundamentais do outro. Em nenhum caso pode ser invocada para justificar lesões a esses valores fundamentais. Deve ser praticada pelos indivíduos, pelos grupos e pelo Estado.

É, ainda, o sustentáculo dos direitos humanos, do pluralismo, da democracia e do Estado de Direito. Implica a rejeição do absolutismo e fortalece as normas enunciadas nos instrumentos internacionais relativos aos direitos humanos.

Praticar a tolerância não significa tolerar a injustiça social, nem renunciar às próprias convicções, nem fazer concessões a respeito. A prática da

tolerância significa que toda pessoa tem a livre escolha de suas convicções e aceita que o outro desfrute da mesma liberdade. Significa aceitar o fato de que os seres humanos, que se caracterizam naturalmente pela diversidade de seu aspecto físico, de sua situação, de seu modo de expressar-se, de seus comportamentos e de seus valores, têm o direito de viver em paz e de ser tais como são.

No âmbito do Estado, a tolerância exige justiça e imparcialidade na legislação, na aplicação da lei e no exercício dos poderes judiciário e administrativo. Exige também que todos possam desfrutar de oportunidades econômicas e sociais sem nenhuma discriminação. A exclusão e a marginalização podem conduzir à frustração, à hostilidade e ao fanatismo. (art.2º, 2.1 da Declaração sobre Tolerância)

Para a harmonia internacional, torna-se essencial que os indivíduos, as comunidades e as nações aceitem e respeitem o caráter multicultural da família humana. (art. 2º, 2.3 da referida Declaração)

A intolerância pode ter a forma da marginalização dos grupos vulneráveis e de sua exclusão de toda participação na vida social e política e também a da violência e da discriminação contra os mesmos. (art. 2º, 2.4 da citada declaração).

Assim, no que concerne o refúgio, o respeito ao princípio da tolerância é fundamental, pois se trata de respeitar a diversidade das culturas daqueles que abandonam seus países, mas trazem consigo seus pensamentos, suas consciências, suas crenças, e a sociedade acolhedora deve buscar a harmonia na diferença.

Título II – Refugiados no Direito Brasileiro

Capítulo 1 – A proteção aos refugiados no Brasil

1.1 Evolução histórica

O direito de asilo não foi mencionado na Carta de 1824, pois, naquele momento, a preocupação primordial do país no plano internacional era a sua afirmação como uma nova nação soberana e o seu reconhecimento pelos demais países.¹⁴⁹

Também não foi incluído na Constituição de 1891. Porém, sua ausência na Constituição não significa sua inexistência jurídica. Àquela época, era regulado pelo direito consuetudinário. Sua aplicação se deu, por exemplo, com o incidente da Revolta de Esquadra, ocorrida no ano de 1894, a qual suscitou manifestação do Ministro das Relações Exteriores; quando corvetas portuguesas concederam direito de asilo a 493 revoltosos.¹⁵⁰

A Constituição de 1934 demarcou uma nova ordem política do país, iniciada pela Revolução de 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas e a derrota da Revolução Constitucionalista de 1932. Caracterizou-se por um forte enfoque social, decorrente da influência europeia pós-Primeira Grande Guerra, e da política do *Welfare State*. Foram inseridos em sede constitucional, temas até então inéditos na história constitucional brasileira, como por exemplo, uma

¹⁴⁹ Geremberg, Alice Leal. A evolução constitucional brasileira do direito de asilo. In: ARAUJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (coord). *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.p. 291/292

¹⁵⁰ Id., p 292

legislação trabalhista, positivando diversas conquistas do operariado, uma capítulo especial dedicado à família, bem como outro dedicado à educação.¹⁵¹

O direito de asilo obteve o *status* de norma constitucional na Constituição de 1934, em seu capítulo II, art. 113, parágrafo 31:

Não será concedida a Estado estrangeiro extradição por crime político ou de opinião, nem, em caso algum, do brasileiro.

Tal inclusão foi um marco que iria se consolidar pela repetição nas constituições posteriores, como comentou Manoel Gonçalves Ferreira::

Foi somente com a Constituição de 1934 que a matéria entrou para o direito constitucional brasileiro [...] Em sua parte final esse preceito foi fielmente seguido pelo direito posterior. Assim a regra ficou estabelecida firmemente no Direito brasileiro.[..]¹⁵²

A partir de então, o direito de asilo figura como “*uma decorrência da vedação da extradição de estrangeiro por delito de natureza política*” inserido no bojo dos direitos e garantias individuais. É um direito exclusivo do estrangeiro que, em razão disto, não poderá ser extraditado por ter cometido um crime político ou de opinião.¹⁵³

No que se refere às relações internacionais, a Constituição de 1937 representou um retrocesso em relação às conquistas da carta anterior. E, no que

¹⁵¹ Geremberg, Alice Leal. A evolução constitucional brasileira do direito de asilo. In: ARAUJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (coord). *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.p 293

¹⁵² FILHO FERREIRA, Manuel Gonçalves. *Comentários à Constituição Federal Brasileira*. Vol. I, SP. Editora Saraiva, 1967, vol. 1, p. 608.

¹⁵³ Geremberg, Op. cit. p. 293

diz respeito ao direito de asilo, a retirada do dispositivo constitucional devolveu o tema às regras de direito costumeiro. ¹⁵⁴

O direito de asilo voltou a figurar na Carta de 1946, pois houve uma retomada dos princípios contemplados na Constituição de 1934, no que concerne a questão das relações exteriores. Estava previsto no artigo 141, parágrafo 33, cuja redação era bastante semelhante à constituição anterior:

Não será concedida a extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião em caso nenhum, a de brasileiro.

Durante o mandato da Organização Internacional para os Refugiados (OIR), isto é, no período de 1947 a 1952, grandes programas de imigração foram praticados em países ocidentais, dentre eles o Brasil, o qual muito contribuiu para o reassentamento dos refugiados e deslocados durante o mandato deste organismo, muito embora o Brasil não tivesse ratificado a Constituição da OIR.¹⁵⁵

Por volta do outono de 1946, havia cerca de cinco mil refugiados, quase todos em São Paulo, devido à necessidade de mão-de-obra para o crescimento industrial e ao desejo do governo brasileiro em desenvolver a agricultura, aumentar a mão-de-obra e enviar emigrantes para estados menos desenvolvidos do país.¹⁵⁶

¹⁵⁴ ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Direitos Humanos e não-violência*. São Paulo: Atlas, 2001, p 294/295

¹⁵⁵ Havia, no Brasil, de forma permanente, comitês no Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Bahia e Goiás, com a finalidade de receber, fornecer documentos, transportar e de colocar os refugiados em um novo lar.

¹⁵⁶ PACIFICO, Andréa Maria Calazans Pacheco. *O capital social dos refugiados: bagagem cultural versus políticas públicas*. Tese. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008, p.58)

Infelizmente, não foram reassentados profissionais liberais no Brasil, por falta de permissão das leis brasileiras em autorizar o exercício de tais profissões por estrangeiros.

Ao final de dezembro de 1948, 9.473 refugiados estavam reassentados no país e, no ano seguinte, mais 3.018 foram reassentados na Ilha das Flores, perto de Porto Alegre, após terem sido selecionados pelas missões brasileiras na Europa Central. Contudo, em 25 de junho de 1949, o governo brasileiro determinou a suspensão da imigração em massa de refugiados ao Brasil, bem como trouxe de volta as missões que operavam no exterior.

O Brasil integrou-se ao Direito Internacional dos Refugiados ao promulgar o Decreto-lei nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961, que ratificou a Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951. Contudo, só aceitaria indivíduos oriundos do continente europeu. Ademais, fez duas ressalvas, uma ao artigo 15 e outra ao artigo 17 do referido Estatuto.¹⁵⁷

O artigo 15 referia-se ao exercício dos direitos de associação e estabelecia que:

Os Estados Membros 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.

Já o artigo 17, trata das profissões assalariadas e determina, em sua alínea "a" que:

¹⁵⁷ ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Direitos Humanos e não-violência*. São Paulo: Atlas, 2001p.

a) Os Estados Membros 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.

Como decorrência dessas ressalvas, ao refugiado não era dado o direito de associação (artigo 15) e ficava ao arbítrio do Governo brasileiro o tratamento que seria dispensado ao refugiado (artigo 17).

No que tange a Constituição de 1967, foi bastante influenciada pela de 1937, mas quanto às relações exteriores, não se observou o retrocesso como naquele período.¹⁵⁸ Deste modo, o direito de asilo permaneceu no texto constitucional com a seguinte redação:

Art. 150. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade nos termos seguintes:

Parágrafo 19. Não será concedida a extradição do estrangeiro por crime político ou de opinião, nem, em caso algum, a de brasileiro.

Em 1969 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 1 à Constituição de 1967. Apesar de revestida da forma de Emenda, tratava-se de uma Constituição que se caracterizou por acentuar a tendência autoritária já constante na Carta de 1967. Contudo, no que tange o direito de asilo, manteve-se a redação constante na Carta Magna anterior, ficando o tema regulado no art. 153, parágrafo 19.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Geremberg, Alice Leal. A evolução constitucional brasileira do direito de asilo. In: ARAUJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (coord). *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.p. 296

¹⁵⁹ Ibid, p. 297

A Constituição Federal de 1969 proibiu a extradição do criminoso político, mas não significava que estávamos obrigados a conceder o asilo, tanto assim que ele podia vir a ser expulso do território nacional sem que houvesse qualquer proibição constitucional. Por outro lado, nada impedia que não concedêssemos asilo a determinado criminoso político.¹⁶⁰

Em 7 de agosto de 1972, o Brasil promulgou o Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados, por meio do Decreto-lei nº 70.946. Foram mantidas as ressalvas e a questão da origem dos refugiados.

A primeira missão do ACNUR veio ao Brasil em novembro de 1977, num período em que o país estava sob o jugo da Ditadura militar¹⁶¹, iniciada em 1964. Os seus dois representantes foram recebidos pelo Embaixador Marcos Azambuja, que à época, era Diretor de Organizações Internacionais do Itamaraty. Nessa oportunidade, foram acordados os seguintes pontos:

- a) o Brasil manteria a “limitação geográfica”, só aceitando refugiados do continente europeu;
- b) o Governo brasileiro aceitaria a presença do ACNUR no Brasil; todavia, não aceitaria a implementação de seu mandato como Organismo Internacional;

¹⁶⁰ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 15ª ed. rev. e aum. Vol. I e II. Rio de Janeiro: Renovar. 2004, p. 1019.

¹⁶¹ As ditaduras militares imperavam em diversos países da América do Sul: Chile (1973/1990), Argentina (1976/1983), Uruguai (1973/1984) e Paraguai (1954/1989).

c) o Brasil não reconheceria como refugiado os buscadores de asilo que entrassem no território brasileiro; apenas lhes concederia o “visto de turista”, que daria direito a uma estadia provisória de 90 dias, sem caráter imigratório.¹⁶²

Diante da postura do Governo brasileiro, o ACNUR abriu um escritório na cidade do Rio de Janeiro, e iniciou suas atividades em janeiro de 1978¹⁶³. Desde o início de seu funcionamento, o ACNUR recebeu apoio da Cáritas¹⁶⁴ no Rio de Janeiro e em São Paulo, e no período de 1978-1989 da Comissão de Justiça e Paz¹⁶⁵ e, posteriormente, da Cáritas. O escritório era

¹⁶² ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Direitos Humanos e não-violência*. São Paulo: Atlas, 2001, p. 118/119

¹⁶³ No final da década de 70, o reconhecimento da condição de refúgio ficava a cargo do Ministério das Relações Exteriores (MRE), que concedia um visto temporário e transmitia sua decisão ao Ministério da Justiça, para publicação no DOU. Com tal publicação, o refugiado se dirigia à Polícia Federal para receber a Carteira de Identidade de Estrangeiro (CEI) e a Carteira de Trabalho, permitindo-lhe a estada legal no Brasil e integrar-se à vida laboral. (PACIFICO, Andréa Maria Calazans Pacheco. *O capital social dos refugiados: bagagem cultural versus políticas públicas*. Tese. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008, p, 75)

¹⁶⁴ A Cáritas é uma instituição da Igreja Católica, de âmbito internacional, com 146 organizações-membros, atuante em 194 países. No Brasil, a Cáritas Brasileira é um organismo da CNBB, ligada ao Setor Pastoral Social. Foi criada em 12/11/1956, constituindo-se em sociedade civil, sem fins lucrativos.}

¹⁶⁵ A Comissão Brasileira Justiça e Paz nasceu, no Brasil, como uma extensão da Comissão criada em Roma após o Concílio Vaticano II. Em janeiro de 1967, Paulo VI criou a "Comissão Pontifícia Justiça e Paz", com representantes de todos os continentes, com a função de estudar os grandes problemas da justiça social, com vistas ao desenvolvimento das nações jovens e especialmente quanto à fome e à paz no mundo. Como a decisão de criação da Comissão brasileira tinha sido tomada um pouco antes do Ato Institucional nº. 5, com o qual o regime militar brasileiro endureceu sua prática, foi logo levada a cumprir um papel especial de proteção dos perseguidos pela ditadura. Assim, na prática, quando a Comissão iniciou ostensivamente suas atividades, em abril de 71, com o I Seminário Brasileiro de Justiça e Paz, os membros da Comissão já estavam sendo intensamente solicitados para proteger perseguidos políticos. E muitas famílias de "desaparecidos" e perseguidos procuraram sua ajuda. Com a ampliação da onda de repressão na América Latina, a Comissão articulou seu trabalho com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR, ao mesmo tempo que com CÁRITAS e com o Conselho Mundial de Igrejas, com o qual iniciou uma colaboração ecumênica, sempre no campo da defesa de perseguidos políticos.

procurado exclusivamente por argentinos, chilenos, uruguaios, paraguaios, os quais eram reassentados principalmente em países da Europa, Canadá, Nova Zelândia, Austrália e Estados Unidos. De acordo com estimativas aproximadas¹⁶⁶, os Centros de Referência de São Paulo e Rio de Janeiro reassentaram aproximadamente 20.000 sul-americanos.

O trabalho do ACNUR no Rio de Janeiro recebia o apoio da Cáritas Arquidiocesana, por meio do Centro de Referência para Refugiados, que cuidava da recepção, encaminhamento e assistência social aos buscadores de asilo e refugiados. Em São Paulo, de 1977 a 1989, a Comissão de Justiça e Paz foi a instituição responsável pela recepção, encaminhamento e assistência social aos refugiados. A partir de 1989, a Caritas Arquidiocesana assumiu esse trabalho, e foi criado um Centro de Referência para Refugiados na capital paulista¹⁶⁷.

Em 1979, ano da anistia, houve a volta dos exilados e refugiados brasileiros que estavam vivendo no exterior. Tal atitude de distensão do governo brasileiro refletiu-se no tratamento dispensado ao ACNUR, que, em 1982, teve sua presença oficialmente reconhecida.

Com o fim da ditadura militar, durante o governo Sarney: em 1986, 50 famílias (cerca de 130 pessoas) da fé Bahá'í, vítimas de perseguição religiosa no Irã, foram acolhidas pelo Brasil, que não pôde reconhecer a condição de refugiados, em virtude da cláusula de limitação geográfica., mas concedeu-lhes

¹⁶⁶ Como o Brasil vivia um regime de exceção, o Acnur adotou como estratégia não manter um arquivo minucioso. (ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Direitos Humanos e não-violência*. São Paulo: Atlas, 2001, p. 119)

¹⁶⁷ ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Direitos Humanos e não-violência*. São Paulo: Atlas, 2001, p.120

um estatuto migratório alternativo humanitário, qual seja, o estatuto jurídico de asilados.

As dificuldades enfrentadas pelo ACNUR na realização de seu trabalho residiam na falta de apoio em geral, especialmente jurídico, do governo brasileiro, devido à aplicação do princípio da não-intervenção (o Governo brasileiro ainda não havia fornecido respaldo jurídico ao ACNUR para atuar no território) e na descolonização e independência de vários países africanos, o que gerou um grande contingente de refugiados.¹⁶⁸

Com a promulgação da Constituição Cidadã, em 1988, houve o fortalecimento da democracia e mudança da política interna e externa do Brasil em relação aos direitos humanos. Era um forte indício de que o Governo brasileiro estava sensível à questão dos refugiados e, atento a este fato, o ACNUR mudou sua sede para Brasília, em 1989.¹⁶⁹

Em 19 de dezembro de 1989, o Governo brasileiro levantou a “reserva geográfica” da Convenção de 1951, por meio do Decreto nº 98.602. E, finalmente, em 29 de julho de 1991, o Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores e Ministério do Trabalho e Previdência Social editaram a Portaria Interministerial nº 394, que pôs fim à ressalva aos artigos 15 e 17 relativa ao direito de trabalho dos refugiados:

Artigo 3º - Ao refugiado, regularmente registrado no Departamento de Polícia Federal, será fornecida Carteira de Trabalho e Previdência Social, facultada a vinculação a sindicato, inscrição em órgãos representativos de classe e fiscalização de profissão, nesta

¹⁶⁸ PACIFICO, Andréa Maria Calazans Pacheco. *O capital social dos refugiados: bagagem cultural versus políticas públicas*. Tese. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008, p. 76

¹⁶⁹ Guilherme Assis de. *Direitos Humanos e não-violência*. São Paulo: Atlas, 2001, p. 123

última hipótese desde que especialmente atendidas as disposições legais pertinentes.

Parágrafo único. A Carteira de Trabalho e Previdência Social terá validade igual a da cédula de identidade para estrangeiro.

Além disso, a portaria estabeleceu um procedimento *ad hoc* para o reconhecimento dos casos individuais: o ACNUR responsabiliza-se pelo processo de eleição dos casos individuais, que ficam sujeitos à aprovação do Governo brasileiro.

Artigo 1º - O Ministério das Relações Exteriores comunicará ao Ministério da Justiça os nomes, nacionalidades, qualificações pessoais e países de procedência dos refugiados admitidos no Brasil sob a proteção do Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR).

§1º No exterior, o estrangeiro poderá receber 'laisser-passer' da missão diplomática ou repartição consular brasileira.

§ 2º O refugiado, enquanto residente no País, deverá registrar-se, no prazo de trinta dias, a partir de sua entrada, junto ao Departamento de Polícia Federal, que expedirá cédula de identidade para estrangeiro.

Parágrafo único. A cédula de identidade para estrangeiro terá prazo de validade de até dois anos, podendo ser substituída quantas vezes forem necessárias, enquanto persistir a condição de refugiado, assim declarada pelo ACNUR.

Nas décadas de 1980 e 1990, o Brasil ratificou a maioria dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos: Convenção Internacional para Prevenir a Tortura (20 de julho de 1989), Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (24 de janeiro de 1992), Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (24 de janeiro de 1992), Convenção Americana de Direitos

Humanos (25 de setembro de 1992), Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (27 de março de 1968), Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1º de fevereiro de 1984), Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (28 de setembro de 1989), Convenção sobre os Direitos da Criança (24 de setembro de 1990), Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (27 de novembro de 1995).

Com a ratificação dos mais significativos Tratados de Direitos Humanos, o Brasil incorpora a questão dos direitos humanos em seu ordenamento jurídico.

Em 1995, o Governo Fernando Henrique Cardoso criou o Departamento de Direitos Humanos e Assuntos Sociais no Itamaraty e, em 7 de setembro do mesmo ano, o presidente anunciou a elaboração do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), o qual foi lançado oficialmente em 13 de maio de 1996.

Dentre as 228 propostas de ação concreta do PNDH, havia uma que indicava a necessidade de ser elaborada uma lei capaz de implementar a Convenção de 1951 sobre o Estatuto do Refugiado no ordenamento jurídico brasileiro¹⁷⁰.

No final de 1996, o Projeto de Lei sobre a implementação do Estatuto do Refugiado é encaminhado ao Congresso Nacional. Esse projeto foi elaborado por funcionários do ACNUR e representantes do Governo, em especial do Ministério da Justiça, conjuntamente.

¹⁷⁰ Guilherme Assis de. *Direitos Humanos e não-violência*. São Paulo: Atlas, 2001, p.128

Após o projeto ser aprovado na Câmara dos Deputados e no Senado, em 22 de julho de 1997, a Lei nº 9.474 é sancionada e promulgada pelo Presidente da República.

Com a aprovação dessa lei, o ACNUR inicia entendimentos com o Governo Brasileiro, com o intuito de encerrar as atividades de sua missão em Brasília. Para isso, era necessário que o governo constituísse o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), previsto na Lei nº 9.474/97.

Esse Comitê tomou posse em 7 de setembro de 1998 e realizou sua primeira reunião no final de outubro de 1998.

Desta forma, em 30 de dezembro de 1998, o ACNUR encerrou suas atividades no Brasil, em razão da efetivação do CONARE e da correta aplicação da Lei 9474/97, da necessidade de diminuição do número de funcionários e escritórios do órgão da ONU e do reduzido número de refugiados no país.

Entre 1999 e 2004, a atuação do ACNUR no Brasil se deu por meio da assessoria da equipe do escritório Regional para o Sul da América do Sul do ACNUR, cuja sede se localiza em Buenos Aires, nas áreas técnica, administrativa e de projetos, mediante o apoio no trabalho de assistência e integração local dos refugiados. Um assessor jurídico representava o ACNUR nas reuniões do CONARE.

Em 2004, o ACNUR retornou ao Brasil com um escritório subordinado ao escritório de Buenos Aires. Em 2005, o escritório no Brasil se tornou autônomo, com um representante oficial, e passou a coordenar os programas de assistência, integração e proteção, bem como os recursos financeiros utilizados no atendimento aos refugiados no Brasil, e os contatos e

negociações com o governo e participando das reuniões do CONARE, como membro efetivo, sem voto¹⁷¹.

A questão dos refugiados que buscam proteção em nosso país conta com dois pilares básicos, a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 9.474/97.

1.2 A Constituição Federal de 1988 e os fundamentos do refúgio

A Constituição de 1988 é a primeira na história do país a enunciar expressamente o asilo como um princípio constitucional das relações exteriores. O inciso X do artigo 4º trata do direito de asilo *lato sensu*, o qual abarca o asilo político e o refúgio.

Outros dispositivos constitucionais podem ser relacionados com o instituto do refúgio, como o artigo 1º, inciso III, que enumera como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, a dignidade da pessoa humana, a qual será o guia para toda a proteção dos direitos humanos no país.

E, quando trata dos objetivos fundamentais do Brasil, em seu artigo 3º, destaca o de “*promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação*”.

Esses objetivos fundamentais deverão servir como vetores de interpretação, seja na edição de leis ou atos normativos, seja nas suas aplicações.

¹⁷¹JUBILUT, Lílilana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, p 177

E, no já citado artigo 4º, ao tratar dos princípios que regem o Brasil em suas relações internacionais, elenca, além da concessão de asilo político (inciso X), a prevalência dos direitos humanos (inciso II), a autodeterminação dos povos (inciso III) e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (inciso IX)..

O artigo 5º preceitua que *“todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.”*

E, o mesmo artigo 5º, em seu inciso LXXVII, parágrafo 2º, assevera que *“os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”*

Verifica-se, assim, que a Constituição Cidadã apresenta as bases legais para a efetivação do instituto do refúgio no Brasil, bem como dispõe sobre o tratamento jurídico a ser dispensado aos solicitantes de refúgio e refugiados no Brasil: determina que deve prevalecer a igualdade de direitos entre os brasileiros e os estrangeiros, o que inclui os solicitantes de refúgio e os refugiados.

Capítulo 2 – Direitos e Deveres dos refugiados na Lei nº 9.474/97

2.1 A Lei nº 9474/97 : pontos relevantes

A lei nº 9474/97 prevê um sistema simples no que concerne os procedimentos para obtenção do estatuto de refugiado, o qual facilita a solicitação e a entrada de solicitantes de refúgio no país.

A referida lei é clara, concisa e bem estruturada do ponto de vista formal, com quarenta e nove artigos, divididos em oito títulos, a saber: Dos aspectos caracterizadores (Título I), em que são apresentados o conceito de refugiado, a extensão da condição aos familiares e as causas que podem dar ensejo à exclusão da condição de refugiado; do ingresso no território nacional e do pedido de refúgio (Título II); Do CONARE (Título III), que determina a criação do Comitê Nacional para os Refugiados, estabelece sua competência, estrutura e funcionamento; Do processo de refúgio (Título IV), em que se explica todo o procedimento para obtenção do estatuto de refugiado, desde a entrada do indivíduo no país até a possibilidade de recurso, caso a sua solicitação seja indeferida; dos efeitos do estatuto de refugiados sobre a extradição e a expulsão (Título V); Da cessação e da perda da condição de refugiado (Título VI); Das soluções duráveis (Título VII), em que estão previstos a repatriação, a integração local e o reassentamento); das disposições finais (Título VIII).

A seguir, são apresentados artigos relevantes da Lei nº 9.474/97.

2.1.1 Definição de refugiado:

A Lei nº 9.474/97 definiu mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e, em seu artigo 1º definiu o refugiado como 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;

Como se observa, os incisos I e II repetem a definição de refugiado prevista na Convenção de 1951 e no seu Protocolo de 1967, que elencam como motivos para considerar refugiado o indivíduo que está fora de seu país, por fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas.

Já o inciso III, inclui outros motivos para que o indivíduo busque refúgio em outro país, quais sejam, a grave e generalizada violação de direitos humanos. Tal inclusão decorre do fato do Brasil ter firmado instrumentos regionais que ampliam o conceito de refúgio.

A definição ampliada surge, primeiramente, no continente Africano, em razão das graves crises humanitárias que ali ocorreram a partir de 1956.¹⁷² . Como resposta jurídica ao aumento excessivo do número de refugiados africanos, foi elaborada a Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos, aprovada em 10 de setembro de 1969, entrando em vigor em 20 de junho de 1974.

Reza a Convenção da OUA, em seu artigo 1º , inciso 2, a definição ampliada de refugiado:

2. O termo 'refugiado' aplicar-se-á também a toda pessoa que, por causa de uma agressão exterior, uma ocupação ou uma dominação estrangeira, ou de acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública em uma parte ou na totalidade de seu país de origem, ou do país de sua nacionalidade, está obrigada a abandonar sua residência habitual para buscar refúgio em outro lugar fora do seu país de origem ou do país de sua nacionalidade.

Com a ampliação da definição, busca-se descrever uma situação coletiva na qual as pessoas individualmente estejam ameaçadas. Abarca um

¹⁷² “1956: guerra pela independência da Argélia provocou a maior onda de refugiados na história moderna da África, ocasionando a fuga de dezenas de milhares de pessoas para a Tunísia e para o Marrocos. O ACNUR interveio, em 1957, e cinco anos mais tarde, ajudou a repatriar 260.000 argelinos.

1958: um milhão de habitantes da Guiné tiveram de se exilar depois da declaração de independência da França.

1960: O movimento anti-colonial espalhou-se pelo centro e sul da África, provocando a difusão de movimentos populares por toda região.

1962: O ACNUR abre seu primeiro escritório, em Burundi, em resposta à crise regional.

1966: Um êxodo tem início quando Moçambique, colônia Africana de Portugal, começa a pressionar sua 'metrópole' a fim de obter sua independência. Atitude logo seguida por outras colônias portuguesas: Angola e Guiné-Bissau.” (ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Direitos Humanos e não-violência*. São Paulo: Atlas, 2001, p. 146)

número muito maior de possibilidades, nas quais o ser humano encontre-se vulnerável e necessitado de proteção¹⁷³.

No Continente Americano, o conceito mais abrangente de refugiado foi adotada por ocasião da Declaração de Cartagena, de 1984. Essa Declaração foi elaborada como uma reação à crise de refugiados na América Central, no início dos anos 80.

A Declaração de Cartagena, em sua terceira conclusão, acrescenta como motivo para concessão de refúgio a ocorrência de violência generalizada e a violação aos direitos humanos das pessoas que fugiram de seus países:

Terceira. Reiterar que, em vista da experiência tida em função da afluência massiva de refugiados na área centro-americana, faz-se necessário encarar a extensão do conceito de refugiado, tendo-se em conta, no pertinente e dentro das características da situação existente na região, o precedente da Convenção da OUA (Artigo 1, parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos informes da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Desse modo, a definição ou conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é aquela que além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que fugiram de seus países porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação massiva de direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente ordem pública.

A extensão dessa ampliação varia conforme o documento, dependendo diretamente do grau de coerência entre os Estados que o

¹⁷³ ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Direitos Humanos e não-violência*. São Paulo: Atlas, 2001, p.

produziram,¹⁷⁴ como também da gravidade da temática dos refugiados para a região.

A grave e generalizada violação de direitos humanos é um motivo dotado de flexibilidade, que busca analisar a proteção dos direitos humanos de forma mais ampliada e não somente na situação de perseguição individual, mas a situação objetiva no país de origem.

Com esta ampliação, a violação de quaisquer direitos humanos pode ensejar a proteção de alguém na condição de refugiado. Garante-se, assim, o efetivo gozo dos direitos humanos pelos indivíduos.

Esse critério é limitado tanto geograficamente quanto politicamente, pois foi adotado por instrumentos regionais, e os critérios que definem a caracterização de uma situação como grave e generalizada violação de direitos humanos não são objetivos, deixando a questão da proteção dos refugiados mais uma vez sujeita à vontade política e discricionariedade de cada Estado.

2.1.2 Criação do CONARE

A Lei nº 9474/97, em seus artigos 11 a 14, criou o Comitê Nacional de Refugiados (CONARE), órgão de deliberação coletiva¹⁷⁵, dentro do Ministério

¹⁷⁴ O conceito também foi ampliado., ao menos teoricamente, em decisões do Conselho da Europa. JUBILUT, Líliliana. Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método,134)

¹⁷⁵ De acordo como artigo 14, o CONARE é composto por um representante do Ministério da Justiça (que o preside),um do MRE, um do Ministério do Trabalho, um do Ministério da Educação e Esporte, um do Departamento da Polícia Federal, um de uma ONG que se dedique à questão dos refugiados (desde a criação do CONARE, a Cáritas tem sido a ONG que representa os refugiados). O ACNUR, conforme parágrafo 1º do mesmo artigo, tem direito de participar das reuniões, com direito a voz,mas não a voto.

da Justiça, com função precípua de decidir, em primeira instância, se o solicitante deverá ser considerado refugiado. É o CONARE, também, que avalia pedidos de perda ou cancelamento da condição de refúgio.

O CONARE fornece, ainda, as diretrizes e coordena as ações necessárias para a eficiência de proteção, assistência e apoio legal aos refugiados, além de aprovar as resoluções¹⁷⁶ necessárias para a aplicação da Lei nº 9474/97 (artigo 12).

2.1.3 Procedimento de solicitação de refúgio

Inicialmente, o estrangeiro deve estar em território nacional e exprimir o desejo de ser aqui reconhecido como refugiado. Não importa se sua entrada no país se deu ou não de forma irregular. Esta solicitação é feita perante a autoridade migratória na fronteira (um funcionário da Polícia Federal)¹⁷⁷, que fornece a ele as informações necessárias para o procedimento de aquisição da condição jurídica de refúgio.

Em seu artigo 47, a lei estipula que o processo de refúgio é gratuito e possui caráter urgente.

¹⁷⁶ Há 13 resoluções normativas em vigor, como o modelo do termo de declaração a ser preenchido na Polícia Federal, o modelo do questionário a ser aplicado pela Cáritas, o termo de responsabilidade preenchido no DPF, dentre outras.

¹⁷⁷ O Decreto nº 73.332/73 fixa em seu artigo 1º, I, h, a competência da Polícia Federal para apurar as infrações às normas de ingresso ou permanência de estrangeiros no País. O Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6815/80) e o seu Regulamento (86715/81) também responsabilizam o Departamento da Polícia Federal pela inspeção da migração, ou seja, pelo controle e fiscalização da entrada, permanência e saída dos estrangeiros do País. (BARBOSA, Luciano Pestana e HORA, José Roberto Sagrado da. *A Polícia Federal e a Proteção Internacional dos Refugiados*. Brasília, ACNUR/DPF, 2007, p. 55-57).

Ao solicitar o refúgio perante a autoridade migratória (Polícia Federal), o solicitante deve preencher um Termo de Declaração, em que se historia as razões que o levaram a solicitar o refúgio, as circunstâncias de sua entrada no Brasil, seus dados pessoais básicos e nomeação de seus familiares dependentes economicamente que consigo se encontram no momento de solicitação. Tudo é feito em português. Assim, caso seja necessário, a Polícia Federal fará uso de um tradutor.

Em seguida, a autoridade migratória avisa ao ACNUR sobre a nova solicitação. A Polícia Federal fornece um protocolo provisório ao solicitante, base legal de sua estada no país e com o qual retirará sua Carteira de Trabalho e Previdência Social Provisória (CTPS).¹⁷⁸

Caso haja pedidos de extradição contra o solicitante (artigos 10, 33 a 35), estes ficam suspensos até o final do processo de refúgio, que se for deferido, provoca o arquivamento dos pedidos de extradição.

De posse do Protocolo provisório, o solicitante é encaminhado ao Centro de Acolhida para os Refugiados da Cáritas que, em razão do Convênio¹⁷⁹ Cáritas/ACNUR, dará início à análise jurídica da solicitação.

Na Cáritas, o solicitante preenche um questionário e é entrevistado. Os funcionários da Cáritas elaboram ,então, um parecer de elegibilidade, que é

¹⁷⁸ A Carteira de Identidade é expedida pelo Departamento da Polícia Federal e a CTPS pelo Ministério do Trabalho e Emprego (TEM)

¹⁷⁹ Mesmo antes do advento da Lei nº 9474/97 havia o convênio entre a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e do Rio de Janeiro. O referido convênio traz as diretrizes a serem seguidas no atendimento aos refugiados, bem como estipula os deveres de cada parte e estabelece as responsabilidades dos funcionários que realizam os atendimentos aos refugiados. (Andréa Maria Calazans Pacheco. *O capital social dos refugiados: bagagem cultural versus políticas públicas*. Tese. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008, p 80)

enviado ao CONARE, juntamente com o questionário preenchido e o registrado em entrevista.

Como a decisão da concessão ou não do refúgio cabe exclusivamente ao governo brasileiro, o solicitante é submetido a nova entrevista com um representante do CONARE, em caráter sigiloso. Os dados são enviados a um grupo de estudos prévios, o qual elabora um parecer recomendando ou não a aceitação da solicitação. Tal parecer é encaminhado ao plenário de reunião do CONARE, que ocorre a cada dois meses, e na qual será discutido e apreciado o mérito.

A decisão do CONARE é enviada ao solicitante. Em caso de deferimento, ele será registrado como refugiados perante a Delegacia da Polícia Federal, onde assinará um termo de responsabilidade e receberá sua Carteira de Identidade, no caso, o Registro Nacional de Estrangeiro – RNE (artigos 26 a 28). Se a solicitação for indeferida, terá 15 dias, a contar da data da notificação da decisão, para apelar¹⁸⁰ ao Ministro da Justiça ou se retirar do Brasil. A decisão do Ministro é definitiva e dela não cabe recurso. Se a decisão for negativa, o solicitante fica sujeito ao regime geral de permanência de estrangeiros no país, previsto no artigo 39 do Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6815/80)

2.1.4 Princípio do *non refoulement*

No parágrafo 1º do artigo 7º da Lei nº 9.474/97, o Brasil adota o princípio do *non refoulement*, que impede que o solicitante de refúgio seja enviado de volta ao país em que sua vida ou liberdade sejam ameaçados.

¹⁸⁰ Durante o período em que aguarda a decisão do Ministro da Justiça, a permanência do solicitante é legal.

2.1.5 Da reunião familiar

O artigo 2º da Lei nº 9474/97 prevê que a condição de refúgio se estende do solicitante ao seu cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que dele dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional.

2.1.6 Da cessação e perda da condição de refugiado

A lei prevê em seu Título IV, nos artigos 38 a 41, as causas de cessação e perda da condição de refugiado.

A cessação da condição de refugiado ocorre caso o refugiado volte a se valer da proteção de seu país de origem; recupere a nacionalidade outrora perdida; adquira nova nacionalidade e goze de proteção do país devido a esta nova nacionalidade; seja voluntariamente repatriado ao país de origem ou não possa mais recusar a proteção de seu país de origem, por não haver mais as circunstâncias motivantes do refúgio, cessa a condição (artigo 38)

O refugiado não poderá ser expulso (artigos 36 e 37), exceto por razões de segurança nacional ou ordem pública. E, em caso de expulsão, ele perderá, primeiramente, por sentença, a condição de refugiado e deverá ser enviado a um país em que sua vida e/ou liberdade não esteja em risco.

A perda da condição de refugiado será resultante de renúncia pelo refugiado, de provas de que os fatos alegados para a concessão de refúgio foram falsos ou omitidos; de prática de atos contrários à segurança nacional ou ordem

pública (casos estes de expulsão) e se sair do Brasil sem a prévia autorização do governo brasileiro. (artigo 39)

Cabe ao CONARE decidir sobre a cessação ou perda da condição de refugiado, em primeira instância. Desta decisão, cabe recurso ao Ministro da Justiça. O deferimento ou indeferimento do recurso é decisão irrecorrível. (artigos 40 e 41).

2.1.7 Das soluções duráveis

No tocante às soluções duráveis necessárias aos refugiados, a legislação brasileira trata de três soluções; repatriação (artigo 42), da integração local (artigos 43 e 44) e reassentamento (artigos 45 e 46)

A repatriação deve ser voluntária, exceto nos casos de cessação da condição de refúgio, o Brasil deixa a cargo do próprio refugiado tomar a decisão de retorno, que será feita com o apoio do ACNUR. O mesmo ocorre com relação ao reassentamento de um refugiado no Brasil em outro país, que reflete o desejo deste.

A integração local ocorre quando o refugiado consegue integrar-se, de forma satisfatória, no país que lhe forneceu o Estatuto de Refugiado. A integração é prioridade do governo brasileiro, que busca alcançar tal intento a partir de parcerias com a mídia e a sociedade civil.

Os artigos 43 e 44 da Lei colocam de forma explícita a necessidade de levar em consideração a situação atípica e desprivilegiada dos refugiados quando momento de reconhecimento de seus diplomas emitidos pelo país de

origem ou por seus diplomatas e cônsules. Ademais, a entrada dos refugiados em instituições acadêmicas de quaisquer níveis deve ser facilitada pelos mesmos motivos.

O reassentamento consiste

“na prática de um Estado acolher, em seu território, refugiados já reconhecidos como tais, pelo ACNUR e/ou por outro Estado, mas que não tiveram toda a proteção necessária fornecida pelo país que lhes deu acolhida (seja por necessidade de proteção jurídica e física, seja pela necessidade de cuidados médicos específicos, seja por uma condição especial – como de crianças e adolescentes, de idosos, de mulheres em situação de risco ou de famílias separadas) ou por total falta de integração local.”¹⁸¹

Os países de reassentamento são um segundo país de acolhida, em razão do refugiado não ter encontrado no país em que primeiro recebeu refúgio, nenhuma possibilidade de integração.

O Brasil assinou com o ACNUR, em 1999, o Acordo Marco para o Reassentamento de Refugiados, com fundamento no artigo 46 da Lei 9.474/97, que prevê que o reassentamento no país se fará de forma planejada e com a participação coordenada dos órgãos estatais e, quando possível, de organizações não-governamentais. Desta forma, ficou estabelecida a possibilidade jurídica de uma parceria entre ambas as entidades para reassentar refugiados no Brasil, uma vez que tal documento define os critérios e os meios pelos quais essa solução durável seria implementada em território brasileiro. Porém, somente em 2002, iniciou-se a implantação deste projeto, com a chegada de um grupo de 23 afegãos.

¹⁸¹ JUBILUT, O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Método, 2007, p. 199

Por ocasião da celebração dos 20 anos da Declaração de Cartagena, em 2004, no México, foi proposto o Programa de Reassentamento Solidário para refugiados latino-americanos. O Brasil assumiu a proposta, o que significou uma abertura maior ao programa, como o comprova o Plano de Ação do México¹⁸², o qual busca a implementação de soluções duráveis para os refugiados na América Latina, quais sejam:

- a) cidades solidárias: refere-se à integração local dos refugiados, principalmente os urbanos, com auto-suficiência e dignidade;
- b) fronteiras solitárias: trata do monitoramento das fronteiras, para garantir o acesso à proteção e assistência, principalmente às mulheres e crianças, assim como a todos que necessitam de proteção internacional;
- c) reassentamento solidário: compreende a divisão de responsabilidades com os países da região que recebem grandes fluxos de refugiados originados pelos conflitos e tragédias humanitárias que existem na América Latina

O Brasil encampa um programa regional de Reassentamento Solidário, cujo foco principal são as mulheres em situação de risco, isto é, mulheres sobreviventes da violência e da tortura e mulheres chefes-de-família. Esse programa decorre da gravidade do conflito na Colômbia e do seu impacto nos países vizinhos. O Brasil, num trabalho conjunto entre Estado, ACNUR e sociedade civil, decidiu receber refugiados colombianos que estavam, em sua grande maioria, no Equador e na Costa Rica.

¹⁸² Documento assinado por 20 países da América Latina que, reunidos naquele país e com a colaboração de especialistas e de representantes da Sociedade Civil, definiu linhas de ação e de prioridades em matéria de proteção e solução duráveis para os refugiados na América Latina).

De acordo com dados do CONARE¹⁸³, em 31/12/2007, a população de reassentados atingiu 354 indivíduos, já descontados 37 que deixaram o país, em razão de terem sido repatriados voluntariamente em seus países de origem.

2.2 Direitos e deveres

O Brasil, ao promulgar a Lei nº 9.474/97, incorporou ao seu ordenamento legal os princípios humanitários consagrados na Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados.

A lei brasileira, em seu artigo 5º, faz menção expressa ao fato do refugiado dispor dos mesmos direitos que um estrangeiro no Brasil, bem como dos direitos mencionados na referida Convenção de 1951:

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.

A Convenção de 1951 assegura aos refugiados igualdade de tratamento com os cidadãos do país de acolhida no exercício dos seguintes direitos:¹⁸⁴

- a) liberdade de religião (artigo 4);
- b) os direitos de propriedade intelectual (artigo 14);

¹⁸³ ACNUR/CONARE. Reconhecimento dos refugiados pelo Brasil. Decisões comentadas pelo Conare. 2007.

¹⁸⁴ *Les Droits de l'homme et la protection des refugies*. Module de formation, ACNUR, juin 1996

- c) o direito de acesso aos tribunais (artigo 16);
- d) o direito ao ensino primário (artigo 22);
- e) o direito à assistência pública (artigo 23);
- f) os direitos relacionados ao emprego, à legislação do trabalho e de seguridade social (artigo 24);

E, confere aos refugiados igualdade de tratamento com outros estrangeiros quando do exercício dos seguintes direitos :

- a) os direitos relativos à propriedade móvel e imóvel (artigo 13);
- b) o direito de associação (artigo 15);
- c) o direito ao trabalho (artigo 17);
- d) o direito de formar sociedades privadas ou de exercer uma profissão (artigos 18 e 19);
- e) direito à moradia (artigo 21);
- f) o direito ao ensino secundário e superior (artigo 22);
- g) a liberdade de circulação (artigo 26).

Há diversos outros direitos que não estão mencionados na Convenção de 1951 e que se aplicam igualmente aos nacionais e aos estrangeiros. Eis os mais importantes: direito à vida, à liberdade e à segurança da pessoa (artigo 3º da Declaração Universal dos Direitos Humanos; artigos 6 e 9º do Pacto Internacional relativo aos Direitos Civis e Políticos) ; direito a uma vida familiar (artigo 16 da Declaração Universal dos Direitos Humanos; artigo 23 do Pacto Internacional relativo aos Direitos Civis e Políticos); direito à reunião pacífica (artigo 20 da Declaração Universal dos Direitos Humanos; artigo 21 do Pacto Internacional relativo aos Direitos Civis e Políticos).

Verifica-se, portanto, que embora haja casos em que a Convenção não garante igualdade de tratamento com os nacionais, os instrumentos internacionais e regionais relativos aos direitos humanos conferem aos refugiados proteção contra a discriminação e lhes reconhecem numerosos direitos que se aplicam tanto aos nacionais quanto aos estrangeiros.

De acordo com o previsto no artigo 5º “caput” da nossa Carta Magna, *“todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.”*

O artigo 5º da Lei nº 9474/97 preceitua que *“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 seu Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, (...)”*.

Constata-se, assim, que o refugiado terá tratamento tão favorável quanto possível, e não menos favorável que o concedido, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral.

São apresentados, a seguir, os direitos a que os refugiados terão acesso em nosso país. Como foi possível verificar ao longo da pesquisa bibliográfica realizada, os refugiados possuem praticamente os mesmos direitos que os estrangeiros que aqui residem. Assim, optou-se por destacar as peculiaridades decorrentes da condição de refugiado no exercício de certos direitos.

2.2.1 Dos Direitos

2.2.1.1 Do direito à não devolução ao seu país de origem

O princípio do “*non refoulement*” ou da não devolução é um princípio específico do Direito Internacional dos Refugiados.

É o mais relevante ou “a pedra angular”, como o denomina Almeida¹⁸⁵, do sistema internacional de proteção aos refugiados, que lhes assegura o direito de não ser mandado a um país onde seus direitos humanos já tenham sido violados ou estejam em risco.

A Convenção estabeleceu este princípio em seu artigo 33 (1), da seguinte forma:

Nenhum dos Estados Membros expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude de sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.

Este princípio foi incorporado no artigo 3º (1) da Declaração das Nações Unidas sobre o Asilo Territorial de 1967, que assevera:

Nenhuma das pessoas a que se refere o parágrafo 1 do artigo 1.º será objeto de medidas tais como a recusa de admissão na fronteira ou, se tiver entrado no território em que procura asilo, a expulsão ou devolução obrigatória (*refoulement*) a qualquer Estado onde possa ser objeto de perseguição.

¹⁸⁵ ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Direitos Humanos e não-violência*. São Paulo: Atlas, 2001, p.

Também está previsto no artigo 3º (1) da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes de 1984:

Nenhum dos Estados contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas.

Este princípio se aplica não somente a refugiados que tenham sido reconhecidos pelo país de acolhimento, mas também a solicitantes de refúgio (ou seja, potenciais refugiados), que tenham ingressado num país diverso do de sua nacionalidade.¹⁸⁶

Ressalve-se, contudo, que não é aplicado quando o solicitante ou o refugiado constitua um perigo para a segurança do país de acolhimento ou, por ter cometido um crime grave, seja uma ameaça à sua comunidade.¹⁸⁷

A lei brasileira também respeitou este princípio e incluiu o direito à não devolução, no parágrafo 1º do artigo 7º da Lei nº 9474/97, que afirma que, *“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”*

Assim, o solicitante de refúgio e o refugiado têm assegurado pela legislação brasileira o seu direito a não ser enviado a território em que sua liberdade ou sua vida estejam ameaçadas em razão de sua raça, nacionalidade,

¹⁸⁶ MOREIRA, Julia Bertino. *A Questão dos refugiados no contexto internacional* (de 1943 aos dias atuais). Dissertação Universidade Estadual de Campinas. Campinas: 2006, p.65

¹⁸⁷ Ibid, p. 66

religião, pertencimento a grupo social ou expressão de suas opiniões políticas, salvo se constituir um perigo para a segurança do Brasil.

2.2.1.2 Do direito à entrada irregular no país

De acordo com o artigo 125, III, da Lei n. 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro), constitui infração, a qual sujeita o infrator à pena de multa, o fato do estrangeiro deixar de registrar-se no órgão competente, dentro de prazo de trinta dias seguintes à entrada no país.

Trata-se de conduta omissiva, isto é, a não-realização de um comportamento exigido pela lei, que o infrator tinha possibilidade de concretizar.

Contudo, em relação ao estrangeiro que ingressa no território brasileiro e tem o intuito de solicitar refúgio, diferentemente do que ocorre com os demais estrangeiros que aqui chegam, não importa se sua entrada no país se deu ou não de forma irregular, conforme prevê o artigo 8º da Lei nº 9474/97.

Destaque-se, ainda, que diferentemente do que prevêem algumas legislações estrangeiras, que determinam um prazo para o solicitante apresentar-se à autoridade competente para efetuar a solicitação de refúgio, a Lei nº 9474/97 não faz qualquer menção a período de tempo para que isso ocorra. Basta que o indivíduo se apresente à autoridade migratória na fronteira (um funcionário da Polícia Federal), para que este lhe forneça as informações necessárias e preencha o Termo de Declaração.

2.2.1.3 Do direito à documentação :

O artigo 27 da Convenção de 1951 assevera que *“os Estados Membros entregarão documentos de identidade a qualquer refugiado que se encontre no seu território e que não possua documento de viagem válido. “*

E, o parágrafo 1, do artigo 28 estipula que *“os Estados Membros 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”.*

Conforme o artigo 6º da Lei nº 9474/97, o refugiado terá direito, nos termos da Convenção de 1951, a cédula de identidade comprobatória de sua situação jurídica, carteira de trabalho e documento de viagem.

A própria lei brasileira prevê, em seu artigo 21, que após apresentar a solicitação de refúgio junto ao Departamento da Polícia Federal, será fornecido ao requerente um protocolo provisório, que constitui a base legal de sua estada no país e com o qual retirará sua Carteira de Trabalho e Previdência Social Provisória (CTPS).

Se a solicitação for aceita, o refugiado poderá requerer sua Cédula de Identidade (RNE- Registro Nacional de Estrangeiros). Contudo, conforme informações prestadas pelas Sra. Cezira Furtim (coordenadora do Centro de Acolhida aos Refugiados da Cáritas Regional São Paulo) e Sra. Heloísa Maria Rego Gomes (assistente social do mesmo Centro Regional de Acolhida), em 22

de maio de 2009, quando da expedição do protocolo provisório, constará do documento os termos “solicitante de refúgio” e no RNE, o termo “refugiado”.

No que concerne a CPTS, o Ministério do Trabalho e Emprego proferiu decisão relativa à identificação na Carteira de Trabalho quando da sua ¹⁸⁸emissão para os refugiados. Foi eliminado o termo “refugiado” e passou-se a adotar simplesmente “*estrangeiros com base na lei 9.474/97*”. Foi uma iniciativa importante no combate à discriminação e exploração a que se sentiam expostos os refugiados ao buscarem trabalho ou emprego;

Após obter o estatuto de refugiado, poderá requerer sua inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas, que lhe permitirá efetuar transações comerciais, como ser titular de contas correntes em instituições bancárias, firmar contratos, dentre outros.

Com relação ao documento de viagem, há duas resoluções normativas do CONARE que regulamentam a questão, Resolução Normativa nº 05 de 11 de março de 1999 e Resolução Normativa nº 12, de 29 de abril de 2005. De acordo com tais resoluções, para viajar ao exterior, o refugiado deve postular autorização ao CONARE. O pedido deverá conter o motivo e o destino da viagem, assim como o período de sua duração. Deverá comprovar, ainda, que possui rendimentos suficientes para arcar com os custos do deslocamento. Caso o refugiado não possua passaporte válido, poderá solicitar emissão de passaporte brasileiro para estrangeiro (artigo 55, I, “c” da Lei nº 6815/80), que é válido apenas para uma única viagem, sendo recolhido após o retorno do refugiado ao nosso país.

¹⁸⁸ MILESI, Rosita. *Dia do Refugiado 2008.O desafio das políticas públicas*. Disponível em http://www.csem.org.br/2008/dia_do_refugiado2008_o_desafio_das_politicas_publicas_rosita_milesi.pdf)

2.2.1.4 Do direito à reunião familiar:

O direito à reunião familiar consiste na extensão da condição de refugiado aos familiares dependentes do refugiado, que se encontrem em território nacional.

Este direito está previsto no artigo 2º da Lei nº 9474/97 e na Resolução Normativa nº 4 de 01/12/1998 do CONARE, que prevêem que os efeitos da condição de refugiado, a título de reunião familiar, podem ser estendidos ao cônjuge, ascendente ou descendente, assim como aos demais membros do grupo familiar que dependam economicamente do refugiado, desde que estejam no nosso território. O artigo 2º da resolução apresenta as condições para ser considerado dependente:

Artigo 2º Para efeito do disposto nesta Resolução, consideram-se dependentes:

I – o cônjuge;

II – filhos(as) solteiros (as), menores de 21 anos, naturais ou adotivos, ou maiores quando não puderem prover o próprio sustento;

III – ascendentes; e

IV – irmãos, netos, bisnetos ou sobrinhos, se órfãos, solteiros e menores de 21 anos, ou de qualquer idade quando não puderem prover o próprio sustento;

O mesmo artigo, em seu artigo 2º equipara a órfão o menor cujos pais encontrem-se presos ou desaparecidos.

Este direito também é concedido ao estrangeiro, conforme Resolução nº 22 de 16 de outubro de 1991, do Conselho Nacional de Imigração. Contudo, o artigo 1º da citada resolução prevê alguns requisitos, quais sejam, o

estrangeiro que será beneficiado da reunião familiar deverá ser dependente de cidadão brasileiro ou de estrangeiro residente temporário ou permanente, maior de 21 anos.

Artigo 1º O Ministério das Relações Exteriores poderá conceder visto temporário ou permanente, a título de reunião familiar, às seguintes categorias de estrangeiros, dependentes de cidadão brasileiro ou de estrangeiro residente temporário ou permanente no País e maior de 21 (vinte e um) anos:

I – filhos e filhas solteiros e menores de 21 anos;

II – pai, mãe, avô e avó;

III – irmão, irmã, neto ou neta, se órfão, solteiro e menor de 18 anos;

IV – cônjuge de cidadão brasileiro ou de estrangeiro residente temporário ou permanente no País.

Verifica-se, assim, que o direito à reunião familiar concedido ao refugiado tem um âmbito mais amplo que o concedido ao estrangeiro.

O direito à reunião familiar segue estabelecido, também, na Conclusão Décima Terceira da Declaração de Cartagena de 1984, que reconhece que o reagrupamento das famílias constitui um princípio fundamental em matéria de refugiados e deve inspirar o regime de tratamento humanitário no país de asilo.

2.2.1.5 Do direito à educação

A Convenção de 1951 garante aos refugiados o mesmo tratamento que é dado aos nacionais no que concerne o ensino primário, em seu artigo 22.

O direito à educação está igualmente garantido no direito internacional e regional. Contudo, diferentemente do que ocorre com os direitos civis e políticos, como por exemplo, o direito à liberdade de religião, que os Estados podem aplicar imediatamente, colocar em prática os direitos econômicos, sociais e culturais pode exigir recursos que não estão à disposição de todos os Estados. Assim, a efetivação destes direitos pode ser progressiva, mas os Estados não devem se esforçar menos para assegurar o seu pleno exercício. (artigo 2 do Pacto internacional relativo aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais). Devem se esforçar para garantir que estes direitos sejam exercidos sem qualquer discriminação, devem constantemente melhorar o acesso à educação, e os refugiados e pessoas que solicitam asilo deverão se beneficiar da mesma forma que seus nacionais.¹⁸⁹

Com relação ao ensino médio e superior, o parágrafo 2º do mesmo artigo 22, não garante tratamento igual aos nacionais, porém

&2º . Os Estados Membros darão aos refugiados um tratamento tão favorável quanto possível, e em todo caso não menos favorável do que o que é dado aos estrangeiros em geral, nas mesmas circunstâncias, atuando aos graus de ensino além do primário e notadamente no que concerne ao acesso aos estudos, ao reconhecimento de certificados de estudos, de diplomas e títulos universitários estrangeiros, à isenção de direitos e taxas e à concessão de bolsas de estudo.

Os instrumentos relativos aos direitos do homem sustentam que as pessoas que solicitam asilo e os refugiados não deverão sofrer discriminação em nenhum tipo ou grau de ensino.

¹⁸⁹ ACNUR. *Les Droits de l'homme et la protection des refugies*. Module de formation, juin 1996,p 65

Neste sentido, o artigo 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos: “1. *Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.*”

E o artigo 13 do Pacto Internacional Relativo aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais :

1. Os Estados-Signatários no presente Pacto reconhecem o direito de toda a pessoa à educação. Concordam que a educação deve ser orientada até ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido da sua dignidade e deve fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam deste modo, que a educação deve capacitar todas as pessoas para participar efetivamente numa sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos e religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

2. Com o objetivo de atingir o pleno exercício deste direito, os Estados-Signatários no presente Pacto reconhecem que:

- a) O ensino primário deve ser obrigatório e acessível a todos gratuitamente;
- b) O ensino secundário, nas suas diferentes formas, incluindo o ensino técnico- -profissional, deve ser generalizado e tornar-se acessível a todos, por todos os meios apropriados, em particular, pela implantação progressiva do ensino gratuito;
- c) O ensino superior deve tornar-se igualmente acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados, em particular, pela implantação progressiva do ensino gratuito;
- d) Deve fomentar-se ou intensificar-se, na medida do possível, a educação básica para aquelas pessoas que não tenham recebido ou terminado o ciclo completo de instrução primária;
- e) Deve prosseguir-se ativamente o desenvolvimento do sistema escolar em todos os ciclos de ensino, implantar um sistema

adequado de bolsas de estudo e melhorar continuamente as condições materiais do corpo docente. (...)

A Constituição Federal não prevê qualquer distinção entre os nacionais e os estrangeiros no que se refere ao acesso à educação. O artigo 208 garante o ensino público gratuito no nível fundamental (inciso I) e a progressiva universalização do ensino médio gratuito (inciso II), o que confirma que a aplicação dos direitos sociais nem sempre se dá de forma imediata, mas podem ser implementados gradativamente.

O que distingue os refugiados dos demais estrangeiros é que a lei nº 9474/97 prevê a facilitação do reconhecimento dos certificados e diplomas, em seu artigo 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.*

Neste sentido, já se observam iniciativas concretas e regionalizadas na área da educação realizadas em parceria entre o governo e diferentes setores da sociedade, dentre elas:

1 - A Resolução 03/98, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) na área da educação: baseada na Lei 9.474/97 e em orientações da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação, a UFMG passou a admitir refugiados nos cursos de graduação, mediante documentação expedida pelo CONARE. A Universidade, ainda tem garantido a estas pessoas bolsa de

manutenção, apoio psicológico, acesso a programas de moradia e estágios remunerados.¹⁹⁰

2 – A Resolução 19/02. da Universidade Federal de Juiz de Fora que admite refugiados sem a necessidade de vestibular, mas com a comprovação do ensino médio.¹⁹¹

Segundo informações prestadas pela Sra. Cezira Furtim, há convênio com a Universidade de Campinas para validação dos diplomas dos refugiados, mediante realização de uma prova específica.

Desta forma, os filhos de refugiados poderão ter acesso à rede pública de ensino e os adultos que já tenham diplomas emitidos por seu país de origem poderão revalidá-los nas instituições do nosso país.

2.2.1.6 Do visto de permanência.

A Resolução Normativa n, 6 do Conselho Nacional de Imigração de 21/08/1997, prevê no artigo 1º, alínea a, que o Ministério da Justiça poderá conceder a permanência definitiva ao detentor da condição de refugiado que residir no país há no mínimo seis anos.

¹⁹⁰ MILESI, Rosita. *Dia do Refugiado 2008.O desafio das políticas públicas*. Disponível em http://www.csem.org.br/2008/dia_do_refugiado2008_o_desafio_das_politicas_publicas_rosita_milesi.pdf)

¹⁹¹ MILESI, Rosita. *Dia do Refugiado 2008.O desafio das políticas públicas*. Disponível em http://www.csem.org.br/2008/dia_do_refugiado2008_o_desafio_das_politicas_publicas_rosita_milesi.pdf Ibid.

E a Resolução Normativa nº 10 do CONARE dispõe sobre a situação dos refugiados detentores de permanência definitiva. Dentre os dispositivos, merecem destaque o parágrafo 1º do artigo 1º que prevê que “a concessão de permanência definitiva ao refugiado, reconhecido como tal pelo Governo brasileiro, não acarretará a cessação ou perda daquela condição”, bem como que a declaração de cessação ou perda da condição de refugiado não implicará, automaticamente, no cancelamento da permanência definitiva, como disposto no artigo 3º, *caput*. E, o artigo 4º que expressa que “o cancelamento da permanência definitiva não acarretará a cessação ou perda da condição de refugiado.”

2.2.1.7 Do direito de ajuizar ação

A Convenção de 1951 prevê ao refugiado tratamento igual que um nacional, no que se refere ao direito de sustentar ação em juízo, em seu artigo 16:

- a) qualquer refugiado terá, no território dos Estados Membros, livre e fácil acesso aos tribunais;
- b) 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 assistência judiciária e na isenção da *cautio judicatum solvi* (...)

O artigo 10 da Declaração Universal dos Direitos Humanos: *‘Toda pessoa tem direito, em plena igualdade, a uma audiência justa e pública por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir de seus direitos e deveres ou do fundamento de qualquer acusação criminal contra ele’* e, o artigo 14 do Pacto Internacional relativo aos Direitos Civis e Políticos

1. Todas as pessoas são iguais perante os tribunais e as cortes de justiça. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida publicamente e com as devidas garantias por um tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido por lei, na apuração de qualquer acusação de caráter penal formulada contra ela ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil.(...)

Tanto o estrangeiro quanto o refugiado possuem os mesmos direitos no que concerne o ingresso com ações em juízo.

No Estado de São Paulo, conforme informações prestadas pela Sra. Cezira Furtim, coordenadora do Centro de Acolhidas para Refugiados da Cáritas - SP, o refugiado conta com a Procuradoria Geral do Estado e a Defensoria Pública para cuidar de seus interesses.

Contudo, o destaque feito a este direito decorre do presente estudo ter constatado que, em âmbito federal, desde a promulgação da Lei nº 9474 de 22 de julho de 1997 a 31 de maio de 2008, há 10 acórdãos no Supremo Tribunal Federal relacionados com a questão dos refugiados, a saber:

- mandado de segurança nº 24.304/DF de 04/10/2002, que trata da decisão negativa no procedimento para determinar a condição de refugiado;

- *Habeas Corpus* 81176/AL, de 21/06/2002; Segunda Questão de Ordem em Extradicação 785/ME de 2001; Reclamação 2.069/DF de 01/08/2003; Agravo Regimental nos autos apartados da Extradicação 783/ME de 2002; HC 83.501/DF de 2003 ; Embargos Declaratórios na Extradicação 785/ME de 20/06/2003; Extradicação nº 1008/CB de 21/03/2007 : tratam casos de pedido de proibição de extradicação;

- *Habeas Corpus* 81.127/DF de 26/09/2003, a Segunda Questão de Ordem em Extradicação 783/ME de 28/11/2001, a Segunda Questão de Ordem em Extradicação 784/ME de 28/11/2001: tratam de casos de relaxamento de prisão para extradicação quando feita solicitação de refúgio;

- *Habeas Corpus* nº 83501/DF de 29.10.2003: cumprimento imediato de decisão de extradicação:

- Segunda Questão Ordinária em Extradicação nº 785/ME de 13/09/2001: caso de determinação de quando ocorre a suspensão do processo de extradicação;

No Superior Tribunal de Justiça, há 5 acórdãos, sendo 3 em Mandados de Segurança (MS) nº 11417/ DF, de 11/10/2006, MS nº 12510/DF, de 08/09/2007 e MS nº 13383/DF de 04/08/2008 impetrados contra ato do Ministro de Estado da Justiça que indeferiu solicitação de reconhecimento da condição de refugiado; e o *Habeas Corpus* nº 64346/GO, de 28/05/2008 para liberar paciente que teve sua prisão preventiva decretada em razão de prática de tráfico internacional de entorpecentes e *Habeas Corpus* nº36.033/DF, que trata de inadequação da hipótese para se considerar uma pessoa refugiada.

Há, também, mais de cem acórdãos nos 5 Tribunais Regionais Federais no que concerne os refugiados, em sua grande maioria relacionados à área penal, em ações que tratam da prática de crimes como uso de documento falso, tráfico de entorpecentes, dentre outros

2.2.1.8 Do direito a não ser extraditado

Conforme disposto nos artigos 33 e 35 da Lei nº 9474/97, a partir do momento do reconhecimento da condição de refugiado, é obstado o seguimento de qualquer pedido de extradição, desde que baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio (artigo 33). E, a solicitação de refúgio suspenderá, até a decisão definitiva, qualquer processo de extradição pendente, em fase administrativa ou judicial, desde que baseado em fatos que fundamentaram a concessão de refúgio (artigo 34).

2.2.1.9 Do direito de escolher livremente seu local de residência no país e

2.2.1.10 Do direito de retornar voluntariamente ao seu país de origem

Estes dois direitos estão relacionados com o direito à livre circulação. A liberdade de circulação compreende os seguintes direitos:¹⁹²

- o direito de se deslocar ao interior de um Estado e de escolher seu local de residência;
- o direito de deixar seu próprio país;
- o direito de residir no seu país;
- o direito de retornar livremente ao seu país;
- o direito de não ser expulso sem que a decisão que tenha tido este efeito tenha sido tomada conforme a lei .

¹⁹² ACNUR. *Les Droits de l'homme et la protection des refugies*. Module de formation, ACNUR, juin 1996, p 119

O artigo 26 da Convenção de 1951 prevê o direito do refugiado de escolher livremente seu local de residência e de circulação: *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.*

Também garante o direito à livre circulação, o artigo da XII da Declaração Universal dos Direitos Humanos: *“1. Toda pessoa tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado. 2. Toda pessoa tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar.”* E, o artigo 12 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos:

ARTIGO 12

1. Toda pessoa que se ache legalmente no território de um Estado terá o direito de nele livremente circular e escolher sua residência.
2. Toda pessoa terá o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive de seu próprio país.
3. Os direitos supracitados não poderão constituir objeto de restrição, a menos que estejam previstas em lei e no intuito de proteger a segurança nacional e a ordem, a saúde ou a moral pública, bem como os direitos e liberdades das demais pessoas, e que sejam compatíveis com os outros direitos reconhecidos no presente pacto.
4. Ninguém poderá ser privado do direito de entrar em seu próprio país.

A Constituição Cidadã, no inciso XV do artigo 5º, prevê que *“é livre a locomoção em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens.”*

No que concerne o solicitante de refugiado, a peculiaridade da sua situação neste direito está no fato de que poderá circular livremente pelo país, desde que tenha o protocolo provisório, cuja validade é de 90 (noventa) dias, prorrogável por igual período, até a decisão final do processo (Resolução Normativa nº 06, de 26 de maio de 1999).

Já no direito a escolher livremente sua residência no país, cabem duas observações decorrentes da condição de refugiado. A primeira é que, quando de sua chegada ao Centro de Acolhida para Refugiados na cidade de São Paulo, é feito o seu encaminhamento para albergues mantidos pela Prefeitura do Município de São Paulo e para outros com que a Cáritas tenha relacionamento antigo, mesmo sem parcerias formalizadas. E a segunda, diz respeito aos reassentados, que são instalados em uma casa, cujo aluguel e mobília e eletrodomésticos são custeados pela comunidade internacional, via ACNUR.¹⁹³

O Manual para solicitantes de refúgio¹⁹⁴ que é entregue aos solicitantes de refúgio que se dirigem ao Centro de Acolhida destacam, ainda, o direito a exercer atividade remunerada (previsto no artigo 21, parágrafo 1º da Lei nº 9474/97); o direito a adquirir propriedade mobiliária e imobiliária; direito a ser titular de direitos de propriedade intelectual e industrial; direito a associar-se a organizações sem fins políticos e lucrativos; direito a praticar livremente sua religião. Contudo, como já apontado anteriormente, como estes se tratam de direitos que são igualmente garantidos aos estrangeiros acolhidos pelo Brasil,

¹⁹³ Informações prestadas pela Sra. Cezira Furtim e Sra Heliosa Gomes do Centro de Acolhida para Refugiados da Cáritas.

¹⁹⁴ *Orientações para os Refugiados reconhecidos pelo governo brasileiro* (complemento ao de 2002 – SESCSP, SENACSP, ACNUR e Cáritas São Paulo) português e inglês

não havendo qualquer ressalva ou impedimento ao refugiado, optou-se por não apresentá-los de forma detalhada.

2.2.1.11 Do direito à seguridade social e à assistência social

O artigo 6º da CF/88 enumera os direitos sociais, entre os quais estão incluídos a previdência e a assistência aos desamparados: *“São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”*

A Seguridade Social compreende a saúde, a previdência social e a assistência aos desamparados, como assevera o artigo 194 da Carta Magna: *“ A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.”*

A Seguridade Social engloba um conceito amplo, abrangente, universal, destinado a todos que dela necessitem, desde que haja previsão na lei sobre determinado evento a ser coberto. É o gênero do qual são espécies a Previdência Social, a Assistência Social e a Saúde.

Com relação à previdência social e o acesso à aposentadoria, não há problema no que concerne os refugiados, pois, tanto a doutrina quanto a jurisprudência entendem que as mesmas regras são aplicáveis aos estrangeiros residentes no país, dado o princípio constitucional da isonomia entre nacionais e estrangeiros. As legislações trabalhista e previdenciária também são claras ao reconhecer aos estrangeiros o direito aos mesmos benefícios previdenciários que

gozam os nacionais. Assim, é ponto pacífico que a condição de estrangeiro não impede o imigrante de se inscrever no sistema previdenciário e de efetuar contribuições para a previdência social pelo tempo legalmente previsto, obtendo ao final a aposentadoria.¹⁹⁵

Assim os refugiados, no Brasil, possuem o direito de acesso ao sistema previdenciário, desde que satisfeitos os requisitos estabelecidos pela Constituição Federal e pela legislação permanente. Portanto, aos imigrantes e aos refugiados assiste o direito de cobertura pela previdência social, desde que tenham contribuído para a Previdência Social e atingido a idade legalmente prevista.

Diferentemente do que ocorre na Previdência, na Assistência Social o direito subjetivo ao benefício independe de contribuição. A Constituição estabelece que a assistência social *“será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social”*(CF, art. 203, caput). Entre os objetivos da assistência social definidos pela Constituição, encontra-se:

a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.” (CF/88, art. 203, inc. V)

A assistência social é prestada a quem dela necessitar. Não depende, portanto, de contribuição do próprio beneficiário à seguridade social. Origina-se na assistência pública, onde o Estado é que deveria dar condições

¹⁹⁵: MILESI, Rosita e LACERDA, Rosane. *Políticas públicas e migrações: o acesso a direitos previdenciários e sociais* in Refugio, Migrações e Cidadania – caderno de debates 3, novembro de 2008, p. 33 a 50.

mínimas de sobrevivência àqueles que não tivessem condições de subsistir. Os benefícios assistenciais são os previstos em lei e não outros.

A disposição legal relativa a esta garantia constitucional foi dada pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)-, sob a denominação “*benefício de prestação continuada*”, assim definida:

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 (setenta) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família.”

Posteriormente, o Decreto n. 1.744/95 regulamentou o referido benefício. E, com a Lei nº 9.720 de 30 de novembro de 1998 (art.1º) e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), a idade mínima para o benefício foi reduzida e vigora, atualmente, a idade mínima de 65 (sessenta e cinco) anos. Assim, dispõe o Estatuto do Idoso:

Art. 34. Aos idosos, a partir de 65 (sessenta e cinco) anos, que não possuam meios para prover sua subsistência, nem de tê-la provida por sua família, é assegurado o benefício mensal de 1 (um) salário-mínimo, nos termos da Lei Orgânica da Assistência Social – Loas.

Nos termos da LOAS, são requisitos para a concessão do Benefício de Prestação Continuada aos idosos a partir de 65 anos de idade e sem condições de prover sua subsistência : (1) o fato de possuírem renda mensal familiar inferior a um quarto do salário-mínimo vigente na data do requerimento (art. 20, parágrafo 3º); e (2) não serem beneficiários da Previdência Social nem de qualquer outro benefício público. (art. 20, parágrafo 4º).

A partir da Resolução do INSS/ PR nº 435, de 18 de março de 1997, o benefício da Prestação Continuada foi também estendido a estrangeiros naturalizados e a indígenas:

De acordo com Milesi¹⁹⁶, a resolução do INSS não se manteve na exigência de residência no Brasil – requisito constitucionalmente previsto (art. 5º, caput), mas, foi além, exigindo a aquisição da nacionalidade brasileira através da naturalização, ou seja, a ausência de naturalização operou, assim, como uma espécie de condenação deste estrangeiro, incluídos os refugiados, à miséria e ao abandono.

Milesi¹⁹⁷ destaca que há importantes precedentes jurisprudenciais que reforçam a tese da inconstitucionalidade da interpretação restritiva e que garantem aos estrangeiros residentes no país o acesso a benefícios sociais básicos, de indiscutível aplicabilidade quando o propósito é o respeito integral do ser humano e a garantia de condições mínimas que lhe possibilitem viver dignamente. Neste sentido:

CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. ASSISTÊNCIA SOCIAL. BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA. ARTIGO 203, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS. CONCESSÃO AO ESTRANGEIRO. ARTIGO 20, § 3º, DA LEI Nº. 8.742/93. ABONO ANUAL INDEVIDO. BENEFÍCIO PERSONALÍSSIMO E INACUMULÁVEL. REVISÃO. 1 - A condição de estrangeiro do autor não afasta seu direito à percepção do benefício assistencial ora pleiteado, em razão do princípio constitucional da igualdade e da universalidade que rege a

¹⁹⁶ MILESI, Rosita e LACERDA, Rosane. *Políticas públicas e migrações: o acesso a direitos previdenciários e sociais* in Refugio, Migrações e Cidadania – caderno de debates 3, novembro de 2008, p. 41/42

¹⁹⁷ MILESI, Rosita e LACERDA, Rosane. *Políticas públicas e migrações: o acesso a direitos previdenciários e sociais* in Refugio, Migrações e Cidadania – caderno de debates 3, novembro de 2008, p. 50

Seguridade Social. Precedente deste Tribunal. 2 - Preenchido o requisito idade (67 anos) e demonstrada a insuficiência de recursos para a própria manutenção ou de tê-la provida pela família, é de se conceder o benefício, nos termos do artigo 203, V, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei n.º 8.742/93 e Decreto n.º 1.744/95. 3 - O artigo 20, § 3º, da Lei n.º 8.742/93 ao prever o limite de ¼ do salário-mínimo, estabeleceu uma presunção da condição da miserabilidade, não sendo vedado comprovar a insuficiência de recursos por outros meios de prova. 4 - Indevido o abono anual, pois o artigo 201, § 6º, da Constituição Federal que o disciplina, refere-se apenas aos aposentados e pensionistas. Ademais, o amparo assistencial não deriva de desempenho laborativo e nem o substitui. 5 - Benefício personalíssimo e inacumulável com qualquer outro da Previdência Social ou de regime diverso, salvo o da assistência médica. 6 - Nos termos dos artigos 21 da Lei n.º 8.742/93 e 37 do Decreto n.º 1.744/95, o benefício deve ser revisto a cada 2 (dois) anos, para a avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem. 7 - Apelação improvida (Apelação Cível 948588, TRF3, 9ª Turma, Ac. 200261190046130, DJU 09/09/2005, p. 720, rel. Juiz Nelson Bernardes).

AGRAVO DE INSTRUMENTO - PROCESSUAL CIVIL - BENEFÍCIO ASSISTENCIAL - DEFERIMENTO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. - O benefício de assistência social tem o escopo de prestar amparo aos idosos e deficientes que, em razão da hipossuficiência em que se acham, não tenham meios de prover à própria subsistência ou de tê-la provida por suas respectivas famílias. - Em juízo de cognição sumária, impossível ao agravado, diante da situação concreta, ter vida digna, ou, consoante assevera a Constituição Federal, ter respeitada a sua cidadania, que são, às expensas, tidos por princípios fundamentais do almejado Estado Democrático de Direito. - Impertinente a alegação de ausência de direito do estrangeiro ao benefício colimado. De acordo com o caput do art. 5º, da CF, é assegurado ao estrangeiro, residente no país, o gozo dos direitos e garantias individuais, em igualdade de condições com o nacional. Ademais, a assistência social é um direito fundamental, e qualquer distinção fere a universalidade deste direito. Dessa forma não se pode restringir o direito ao amparo social por ter o agravado condição de estrangeiro, vez que, no caso presente, o exame perfunctório revelou que o mesmo se encontra em situação regular

e reside no país há mais de 30 (trinta anos), tendo laborado com carteira assinada. Outrossim, aos autos não foram carreados quaisquer documentos aptos a ilidir o decisum em tela. - Agravo a que se nega provimento. (Agravo de Instrumento 244330, AG 200503000668213, TRF3, 8ª Turma, DJU 15/02/2006, Rel. Juíza Vera Jucovsky)

BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. RESIDENTE NO PAÍS. IRRELEVÂNCIA DA NACIONALIDADE. O benefício assistencial da Lei nº 8.742, de 1993, é devido não apenas a brasileiros, mas aos residentes no país, sendo irrelevante a nacionalidade.(REOMS 200570010053359, TRF4, 5ª Turma, DE 07/01/2008, Rel. Juiz Rômulo Pizzolatti).

BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. RESIDENTE NO PAÍS. IRRELEVÂNCIA DA NACIONALIDADE. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. 1. O benefício assistencial da Lei nº 8.742, de 1993, é devido não apenas a brasileiros, mas aos residentes no país, sendo irrelevante a nacionalidade. 2. Ainda que ilegal o ato impugnado, como vem de ser demonstrado, o benefício não pode ser concedido no âmbito e na estreita via deste mandado de segurança, pois não comprovados nos autos os requisitos correspondentes, previstos no art. 20 da Lei nº 8.742, de 1993, por meio de estudo sócio-econômico das condições do núcleo familiar do necessitado. 3. Pedido alternativo formulado pela parte impetrante acolhido.(AC 200870010030129, TRF4, 6ª Turma, DE 15/07//2009, Rel. Juiz João Batista Pinto Silveira).

2.2.2 Dos deveres

Assim como está sujeito aos direitos previstos em lei, o refugiado também deve se submeter aos deveres elencados na Lei 9474/97, na Convenção de 1951, Protocolo de 1967, na legislação sobre estrangeiros no Brasil (com destaque ao Estatuto do Estrangeiro – Lei 6815/80) e no “Termo de

Responsabilidade” assinado quando de seu registro na Polícia Federal) cabendo-lhe a obrigação de acatar as leis, regulamentos e providências destinadas à manutenção da ordem pública.

O Termo de Responsabilidade prevê, em suas alíneas “b” e “c”, o refugiado se compromete a cumprir os deveres previstos na Convenção de 1951, no Protocolo de 1967 e na Lei nº 9474/97, bem como os deveres previstos na legislação brasileira:

b) comprometo-me a cumprir fielmente, as disposições estipuladas na Convenção Relativa ao Estatuto de Refugiado de 1951, no Protocolo sobre Estatuto dos Refugiados, de 1967, e na Lei nº 9474/97, de 22 de julho de 1997, que conferem aos refugiados os mesmos direitos e deveres dos estrangeiros residentes no Brasil, cabendo-me a obrigação de acatar as leis regulamentos e providências destinados à manutenção da ordem pública;

c) obrigo-me, igualmente, a respeitar os direitos e deveres constantes da legislação brasileira, tendo ciência de que estou sujeito (a) às leis civis e penais do Brasil e comprometo-me a respeitá-las e fazer cumpri-las ;

O artigo 2º da Convenção de 1951 estipula que o refugiado tem deveres para com o país em que se encontra.

São assim deveres do refugiado no nosso país:

2.2.2.1 Observar rigorosamente o ordenamento jurídico brasileiro.

Assim como qualquer estrangeiro que cometa um crime no país, por exemplo, o refugiado estará sujeito à aplicação das penalidades previstas na legislação brasileira, pois não goza de qualquer imunidade.

2.2.2.2 Cooperar para a manutenção da ordem pública

No artigo 2º da Convenção consta que *“todo refugiado tem deveres para com o país em que se encontra, os quais compreendem notadamente a obrigação de se conformar às leis e regulamentos, assim como às medidas tomadas para a **manutenção da ordem pública**”*(grifo nosso).

O Termo de Responsabilidade também prevê o dever do solicitante e do refugiado de acatar as leis e regulamentos destinados à manutenção da ordem pública.

2.2.2.3 Trabalhar legalmente

Como lhe é fornecido um protocolo provisório, o Ministério do Trabalho pode expedir a carteira de trabalho provisória (parágrafo 1º do artigo 21 da Lei nº 9474/97) e quando tiver sua solicitação deferida, o refugiado terá direito a carteira de trabalho definitiva, em que constará. Assim, uma vez que lhe é garantido o direito ao trabalho e de ter uma CTPS, mesmo que provisória, deve trabalhar legalmente no país.

Cabe ressaltar-se que desde 1930 até 1968 vigiam regras de nacionalização do trabalho, que limitavam o acesso dos estrangeiros ao mercado de trabalho brasileiro.

Em 1930, com o governo Getúlio Vargas, foi editado o Decreto n. 19.482, que objetivava amparar o trabalhador nacional e limitava a entrada em território nacional de passageiros estrangeiros de terceira classe, ou seja, de imigrantes que se dirigiam aos campos para serviços agrícolas. O citado decreto determinava, ainda, que os empregadores deveriam manter, entre seus empregados, o percentual de dois terços de brasileiros natos para um terço de trabalhador estrangeiro.

A redução da proporção estipulada nesse decreto somente poderia ser reduzida ante a necessidade de serviços técnicos e mediante autorização do Ministério do Trabalho, caso em que, na falta de brasileiros natos, deveriam ser contratados brasileiros naturalizados e, só então, seria admitida a contratação de estrangeiros.

A Constituição de 1934, em seu artigo 135, asseverava que *“a lei determinará a porcentagem de empregados brasileiros que devam ser mantidos obrigatoriamente nos serviços públicos dados em concessão, e nos estabelecimentos de determinados ramos de comércio e indústria.”* Porém, não houve regulamentação específica desta disposição constitucional e manteve-se a regra dos dois terços.

A Constituição de 1937, em seu artigo 153, repetiu os termos do artigo 135 da Constituição anterior e a regra foi regulamentada pelo Decreto-Lei n. 1.843/39, que manteve a regra dos dois terços, mas flexibilizou seus termos ao

equiparar aos brasileiros os estrangeiros que, residindo no país há mais de dez anos, fossem casados com brasileiro ou tenham filho brasileiro, salvo para o exercício de profissões reservadas aos brasileiros natos.

A Consolidação das Leis do Trabalho de 1943, em seus artigos 352 a 358, manteve o princípio da nacionalização do trabalho, com a necessidade da observância da proporcionalidade de dois terços de empregados brasileiros para um terço estrangeiro. Determinou, ainda, que eventual redução do quadro de pessoal devia iniciar-se com a dispensa do estrangeiro, para só então se despedir o empregado brasileiro, com exceção de demissão por justa causa, e repetia as regras do Decreto-Lei n. 1.843/39.

A regra da proporcionalidade da Consolidação das Leis Trabalhistas devia ser observada pelas empresas que exercessem atividades industriais e comerciais, estando desobrigadas a obedecer estas normas as empresas que explorassem atividade rural e as sociedades civis.

A Constituição de 1946, em seu artigo 157, inciso XI, manteve intactas as regras de nacionalização do trabalho constantes na consolidação trabalhista.

Em 14 de julho de 1966, o Brasil editou o Decreto n. 58.819, que ratificava os termos da Convenção n. 97 da Organização Internacional do Trabalho, isto é, a *Convenção sobre os Trabalhadores Migrantes* de 1949 e, a partir de então, o país passa a obrigar-se a ditar disposições, dentre outras, que garantam aos imigrantes, sem discriminação de nacionalidade, raça, religião ou sexo, tratamento não inferior ao aplicado a seus próprios nacionais no tocante à remuneração, filiação a organizações sindicais, habitação, etc.

A Constituição de 1967, em seu artigo 158, inciso XII, delegou à regulamentação infraconstitucional a fixação das percentagens de empregados brasileiros nos serviços públicos dados em concessão e nos estabelecimentos de determinados ramos do comércio e da indústria.

Em 19 de janeiro de 1968, por meio do Decreto n. 632.150, o Brasil ratifica os termos da Convenção n. 111 da Organização Internacional do Trabalho, a qual proíbe qualquer diferença de tratamento entre nacionais e estrangeiros em assuntos atinentes ao trabalho (acesso e manutenção) e teve o condão de revogar todas as normas internas que, de algum modo não se harmonizassem com os novos princípios, inclusive os constantes na Consolidação das Leis Trabalhistas.

A Constituição Federal de 1988, no inciso XIII do artigo 5º garante não haverá distinção de qualquer natureza entre brasileiros e estrangeiros, e *“(...)XIII- é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”*.

Com relação aos solicitantes de refúgio e refugiados que se encontram no país, há que se ressaltar que a grande maioria dos que aqui chegam são de origem africana, cuja economia no país de origem é essencialmente agrícola e, pelo que se constata dos programas especiais de capacitação profissional que são oferecidos para auxiliar na integração dos refugiados, não há programas que levam em conta suas aptidões em atividades rurais.

Acrescente-se, ainda, que os Centros de Acolhida aos Refugiados localizam-se na região Sudeste, em especial São Paulo e Rio de Janeiro, o que

não estimula que se dirijam ao interior do país, onde se desenvolvem a pecuária e a agricultura.

2.2.2.4 manter atualizada sua documentação

Como mencionado anteriormente, o protocolo de solicitação de refúgio tem validade de 90 dias, prorrogável por igual período, até a decisão do processo. Desta forma, o solicitante de refúgio deve renovar o seu documento dentro do prazo estipulado para continuar a transitar livremente pelo país e trabalhar.

Ademais, o artigo 1º da Resolução Normativa nº 07, de 6 de agosto de 2002, prevê que será passível de indeferimento pelo CONARE a solicitação de reconhecimento da condição de refugiado daquele solicitante que não der seguimento a quaisquer procedimentos legais que objetivem a decisão final do pedido ou não atender as convocações que lhe forem dirigidas, no prazo máximo de 6 meses.

E a Resolução normativa nº 10, de setembro de 2003, assevera no parágrafo 2º do artigo 1º, que o departamento da Polícia Federal deverá manter atualizado o registro do refugiado daquele estrangeiro que tenha obtido a permanência definitiva, enquanto perdurar aquela condição .

Verifica-se que o solicitante e o refugiado têm o dever de manter atualizada sua documentação e endereço junto aos órgãos competentes.

2.2.2.5 Solicitar autorização para o CONARE em caso de viagens ao exterior

Este dever está expressamente previsto no Termo de Responsabilidade firmado pelo solicitante (alínea f), bem como na Resolução normativa nº 05 do CONARE, datada de 11 de março de 1999, em seu artigo 1º, *caput*, “o refugiado deverá postular autorização do CONARE para viagem ao exterior.

A saída do território brasileiro sem a prévia autorização implicará na perda da condição de refugiado, nos termos do artigo 39, inciso IV da Lei nº 9474/97 (artigo 3º da Resolução nº 05).

E no artigo 39, inciso IV, *“a saída do território nacional sem a prévia autorização do Governo brasileiro (ver resolução normativa 005).”*

2.2.3 Do Centro de Acolhida para os Refugiados

Como visto em item anterior, o solicitante de refúgio que chega ao nosso território, após manifestar seu desejo de ter reconhecida sua condição de refugiado junto ao Departamento da Polícia Federal é encaminhado ao Centro de Acolhida para Refugiados da CASP. Será neste Centro que ele tomará ciência de quais são seus direitos e deveres enquanto estiver em nosso país.

Assim, cabe explicar como funciona o atendimento no Centro de Acolhida e quais são os parceiros que a Cáritas Regional São Paulo possui, pois são estes que proporcionarão a efetivação de alguns dos direitos previstos na legislação brasileira.

O Centro de Acolhida possui 5 programas:

1º Programa: Assistência: engloba o tratamento das necessidades básicas dos solicitantes de refúgio e dos refugiados, como alimentação, moradia, saúde e auxílio com documentação, além de auxílio para transporte.

Com relação à alimentação, há um convênio com o SESC¹⁹⁸/Carmo, em que o almoço é fornecido aos solicitantes e refugiados com desconto de 60% no valor total. Há também o projeto Bom Prato do governo estadual em que uma refeição custa R\$ 1,00 (um real) e é servido para qualquer pessoa que se apresente nas suas unidades.

A CASP efetua a doação de cestas básicas, quando disponíveis e quando a família refugiada possa fazer uso de uma cesta, visto que se estão alojados em albergues não é possível cozinhar.

Quanto à moradia, é feito o encaminhamento para albergues mantidos pela Prefeitura do Município de São Paulo e para outros com que a CASP tenha relacionamento antigo, mesmo sem parcerias formalizadas.

No que se refere à documentação, a CASP encaminha o solicitante de refúgio para a obtenção do Protocolo Provisório junto ao Departamento de

¹⁹⁸ SESC (Serviço Social do Comércio) : a ação do SESC é fruto de um trabalho consistente, de um projeto sólido de ação social e educativa que trouxe, desde sua criação, há 61 anos, a marca da inovação e da proposição. No Estado de São Paulo, o SESC conta com uma rede de 30 unidades, em sua maioria, centros culturais e desportivos, que atendem semanalmente mais de 300 mil pessoas. A programação inclui atividades culturais e artísticas, de expressão corporal e esportivas, além de uma ampla oferta de serviços e programas na área de educação informal, saúde, alimentação e turismo.

Polícia Federal e para a obtenção do Registro Nacional de Estrangeiros, no caso daqueles que foram reconhecidos como refugiados.

Na parte de assistência, são fornecidas roupas, que são doadas à Cáritas e, quando há possibilidade, é realizada a compra de roupas de inverno. São fornecidos “kit higiene” para os residentes em albergue, “kit enxoval” para filhos de refugiados., e apoio para obtenção de vagas em escolas, para as crianças.

As mulheres, os menores, os idosos e os portadores de HIV/AIDS reconhecidos como grupos vulneráveis, possuem proteção especial, a saber: as mulheres recebem a mesma assistência que os homens, mas desde 2006, a ONG Obra Social Nossa Senhora Aparecida da Congregação das Irmãs Palotinas oferece alojamento, alimentação e orientação psicossocial às mulheres recém-chegadas sós ou com filhos menores: os menores desacompanhados são encaminhados à Vara da Infância e Juventude para providências relativas ao abrigo, aos termos de guarda e às garantias dos direitos básicos (moradia, saúde, educação), por intermédio dos órgãos governamentais; os idosos atendidos na CASP são acompanhados pelo serviço social que lhes fornece apoio de acordo com suas necessidades; os portadores de HIV/AIDS possuem acesso aos serviços públicos, por intermédio de acompanhamento médico e fornecimento de medicação específica, além de contar com apoio econômico do ACNUR.¹⁹⁹

¹⁹⁹ PACIFICO, Andréa Maria Calazans Pacheco. *O capital social dos refugiados: bagagem cultural versus políticas públicas*. Tese. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008, p. 239 e 240.

Os solicitantes atendidos pela CASP recebem auxílio financeiro²⁰⁰ quando detentores de poucos recursos. Este auxílio tem a duração de 6 meses, podendo ser estendido por até mais de 8 meses, para aqueles com dificuldades no aprendizado do idioma, com problemas de saúde física e/ou mental e com família numerosa. Os reassentados ainda recebem o aluguel de uma casa com mobília e eletrodomésticos pago pela comunidade internacional, via ACNUR.

No que concerne o direito à saúde, são encaminhados para todos os serviços da rede pública. Fazem a carterinha do SUS (Serviço Único de Saúde) e têm acesso ao UBS (Unidade Básica de Saúde). Quando o medicamento não é fornecido pela rede pública, a CASP compra o medicamento mediante receita médica. Os tratamentos odontológicos não cobertos pela rede pública são realizados no SESC, sob pagamento com custo reduzido.

Merece destaque o programa de atendimento no ambulatório do Instituto de Psiquiatria do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, desde 1997. O objetivo deste programa é fornecer atendimento psiquiátrico aos refugiados que dele necessitem. Contudo, o programa é parte das atividades normais da Faculdade, o que significa que outros pacientes serão atendidos no local.²⁰¹

²⁰⁰ O auxílio financeiro é proporcionado pelo ACNUR, que transfere a verba para a Cáritas. Em 2005, o CONARE conseguiu que fosse aprovada uma rubrica no orçamento da União destinada à acolhida aos refugiados. Contudo, conforme informações prestadas em 22/5/2009, a Sra Cezira Furtim declarou que o valor foi repassado, para complementar a verba do ACNUR, mas apenas 3 vezes.

²⁰¹ PACIFICO, Andréa Maria Calazans Pacheco. *O capital social dos refugiados: bagagem cultural versus políticas públicas*. Tese. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008, p. 241

2º Programa: Integração: trata da inserção dos solicitantes de refúgios e refugiados no Brasil, sobretudo nos temas de emprego e educação.

Como fase preliminar, há o encaminhamento para cursos de português em parceria com o SESC e/ou classes dadas por voluntários no próprio Centro de Acolhida (normalmente aulas de reforço, aulas avançadas ou ainda aulas para grupos com necessidades especiais).

Há possibilidade de apoio com cursos técnicos e profissionalizantes, como os cursos gratuitos de língua portuguesa, oferecidos por parceiros da Cáritas, tais como o SENAI²⁰², SESC e SENAC ²⁰³(participam dos cursos profissionalizantes e atividade sociais, centros desportivos creches e restaurantes), a possibilidade de apoio nos procedimentos de revalidação de diplomas e títulos e a probabilidade de orientação para busca de emprego, com elaboração de currículos, por exemplo, e de cartas de apresentação às empresas e/ou agências de emprego. Por fim, é no setor de integração do programa que é feito o encaminhamento para obtenção de CTPS e do CPF..²⁰⁴

3º Programa: Proteção: setor de assistência jurídica, tratando das questões relativas ao procedimento da condição jurídica do refugiado e do

²⁰² SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial)

²⁰³ SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial). Sua missão é proporcionar o desenvolvimento de pessoas e organizações para a sociedade do conhecimento, por meio de ações educacionais comprometidas com a responsabilidade social. Com 61 anos de atividades, o SENAC São Paulo oferece serviços e programas educacionais em dezenas de áreas e em diversos níveis: básico, técnico e de graduação. É ainda compromisso do SENAC São Paulo promover a responsabilidade social e ambiental, a cidadania e a qualidade de vida, que ocorrem mediante cursos, programas de capacitação de pessoas e organizações e campanhas institucionais.

²⁰⁴ PACÍFICO, Andréa Maria Calazans Pacheco. *O capital social dos refugiados: bagagem cultural versus políticas públicas*. Tese. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008, p. 242

solicitante de refúgio, assim como das condições destes no Brasil, fazendo o acompanhamento do procedimento da solicitação de refúgio.

4º Programa: Saúde Mental: objetiva o apoio aos solicitantes e aos refugiados e temas relativos a sua saúde mental, com atendimentos no próprio Centro de Acolhida ou no Instituto de Psiquiatria do Hospital das Clínicas..

5º Programa: Cidadania e Divulgação: projeto intermitente, responsável por cuidar de apoio aos solicitantes de refúgio e refugiados para o exercício pleno de seus direitos no Brasil. Quanto à divulgação, há o chamado setor de informação pública na CASP, que atua na articulação com os meios de comunicação, atendendo os interessados no tema (estudantes universitários e pesquisadores), confeccionado matéria de divulgação e assessorando eventos e exposições, sempre em coordenação com os demais setores.

O Centro de Acolhida recebe uma média de 30 novos casos ao mês e realiza cerca de 600 atendimentos. Tem firmado uma parceria com o ACNUR, por meio de seu escritório em Brasília, e com o governo brasileiro, por meio do CONARE e da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR), que fornecem auxílio financeiro, além de parcerias com a sociedade civil e com o recém-criado Comitê Estadual para Refugiados²⁰⁵, que visa formar parcerias com a CASP, CONARE e com o SEDH/PR, para melhorar a assistência e o apoio jurídico aos solicitantes de refúgio e refugiados, culminando com uma melhor e mais rápida integração.

²⁰⁵ O Comitê Estadual para os Refugiados (CER) foi criado pelo Governo do Estado de São Paulo, por meio do Decreto nº 52.349 de 12 de novembro de 2007.

O Comitê Estadual para os Refugiados reuniu-se duas vezes até maio de 2009. Dentre as medidas já tomadas, destacam-se: a inclusão de 102 refugiados no Programa estadual “Frente de Trabalho”, que depois foram incluídas no programa “Emprega São Paulo”; a possibilidade dos refugiados serem representados pela Defensoria Pública em processos judiciais; a opção de atendimento no ambulatório para prevenção de doenças tropicais localizado no Hospital das Clínicas de São Paulo.²⁰⁶

Há alguns projetos do citado Comitê em andamento, dentre eles, determinar que um determinado hospital da cidade de São Paulo seja considerado hospital de referência para atendimento aos solicitantes e refugiados e os seus funcionários seriam treinados para lidar com esse público diferenciado; a construção de um condomínio, nos moldes dos CDHUs para alojamento dos solicitantes e refugiados, em substituição ao seu encaminhamento aos albergues.

207

Merece destaque, ainda, a criação do Comitê Municipal para Migrantes e Refugiados, em fevereiro de 2009, que faz parte da Comissão Municipal de Direitos Humanos.

2. 3 Estudo da legislação argentina e chilena

Neste item, serão analisados os procedimentos de concessão do estatuto do refúgio previstos nas legislações da Argentina e do Chile. Foram escolhidos estes dois países, em razão de, assim como o Brasil, ambos fazerem parte do sistema jurídico latino-americano que adota o dualismo, ambos terem

²⁰⁶ Informações prestadas pela Sra. Cezira Furtim em 22/05/2009

²⁰⁷ Informações prestadas pela Sra. Cezira Furtim, em 22/05/2009

ratificado a Declaração de Cartagena e o Pacto de San José, bem como por serem membros do Comitê Executivo (EXCOM)²⁰⁸ do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, que é composto pelos países que tem demonstrado um maior compromisso para com os refugiados.

Acrescente-se que, de acordo com o relatório do ACNUR referente ao ano de 2008, o número de refugiados acolhidos pelos dois países sul-americanos assemelha-se ao do Brasil, a saber: a Argentina tem em seu território 3.576, incluídos refugiados (2.845), casos pendentes de solicitantes (730), 1 refugiado que retornou ao seu país de origem e o Chile conta com 2.503 casos atendidos pelo ACNUR, sendo 1.613 refugiados e 890 casos pendentes de solicitantes.

2.3.1 O processo do refúgio na Argentina

Tratam da questão do refúgio na Argentina a Lei nº 22.439 de 23 de março de 1981 (Lei Geral de Migrações e Fomento da Migração), o Decreto nº 464 de 11 de março de 1985 (que cria um Comitê de Elegibilidade para Refugiados) e o Decreto nº 1023 de 29 de junho de 1994.

A legislação argentina considera como refugiado o indivíduo que está fora de seu país de origem, em razão de um fundado temor de perseguição, devido à sua raça, religião, nacionalidade (pertencer a uma minoria nacional), pertencimento a um grupo social determinado ou por suas opiniões políticas.

²⁰⁸ O EXCOM está composto por 68 países, sendo 8 deles da América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Nicarágua e Venezuela). É o Comitê que avalia e aprova os programas e o orçamento do ACNUR, anualmente, em todo o mundo.

Não podem ser consideradas refugiadas as pessoas que tenham cometido crimes contra a paz, crimes de guerra ou contra a humanidade; grave delito comum em seu país de origem, antes de solicitar o reconhecimento da condição de refugiado ou foram consideradas culpadas de atos contrários aos princípios e propósitos das Nações Unidas.

Ao ingressar no país, o solicitante de refúgio deve apresentar seu pedido perante qualquer delegação de migração no interior do país, ou ante qualquer oficial de controle ou policial de fronteira ou outras zonas do país, ou, se estiver em Buenos Aires, perante o CEPARE (Comitê de Elegibilidade para os Refugiados).

O CEPARE é o órgão do governo argentino encarregado de avaliar e decidir, em primeira instância, se o pedido de reconhecimento da condição de refugiado será aceito ou não. É um órgão colegiado, formado por membros do Ministério do Interior e do Ministério de Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto, com participação do ACNUR, que tem direito a voz, mas não a voto, nas deliberações. O CEPARE dispõe de uma Secretaria que responde à Direção de Assuntos Jurídicos da Direção Nacional de Migrações.

O solicitante apresenta seu pedido verbalmente ou por escrito, mediante uma carta dirigida ao Presidente do CEPARE, na qual informa os motivos pelos quais solicita o reconhecimento da condição de refugiado, acompanhada de documento de identidade (passaporte ou cédula de identidade) e uma fotocópia deste. Caso não possua documento de identidade, deve fornecer quatro fotografias 4X4. O solicitante deverá, ainda, indicar seu domicílio e, cada vez que mudar de endereço deverá notificar a Secretaria Administrativa do CEPARE.

Ao se iniciar o processo, que é pessoal e gratuito²⁰⁹, o CEPARE fornecerá ao solicitante um “certificado de residência provisória para solicitante de refúgio”, válido por um período inicial de 60 dias, renovável a cada 30 dias. Este certificado permitirá que ele se aloje, trabalhe e transite legalmente no território argentino até que tenha seu pedido deferido ou não. Se não ocorrer a renovação na data devida, passará a residir ilegalmente no país e, decorrido um determinado período de tempo, a solicitação de refúgio se arquivará.

Ao ser emitido o referido certificado, são entregues aos solicitantes diversos questionários e se designa uma data para uma entrevista com um oficial de elegibilidade da Secretaria do CEPARE, que preparará um expediente do caso para ser revisado pelo Comitê. Todo o grupo familiar (pai, mãe, filhos menores de idade e dependentes) goza do estatuto de refugiado, outorgado individualmente a cada um dos membros do grupo em iguais condições. Assim, as entrevistas devem ser individuais para os maiores de idade, sejam ou não os titulares do pedido.

Após a entrevista, o oficial do CEPARE elabora uma “recomendação de elegibilidade não vinculante” para ser submetida à decisão do Comitê.

Com este certificado e o número de expediente do pedido de refúgio, o solicitante poderá obter um código de identificação laboral no setor de

²⁰⁹ O Colégio de Tradutores Públicos da Cidade de Buenos Aires realiza gratuitamente a Legalização da documentação pessoal apresentada por refugiados com os fins da elegibilidade ou de integração local (certidão de nascimento, passaporte, cédula de identidade, certidão de casamento, diplomas, etc). Tais trâmites deverão ser canalizados através da FCCAM (Fundação Comissão Católica Argentina de Migrações).in *Hoja informativa: el procedimiento de asilo em Argentina*, disponível em www.acnur.org, acessado em 07 de maio de 2009.

Administração Nacional de Seguridade Social. Com este código, poderá trabalhar legalmente.²¹⁰

Cada solicitação será analisada pelo CEPARE e a decisão será notificada ao interessado, quando este se dirigir ao Comitê para renovar seu certificado de residência provisória, e lhe será entregue uma cópia da ata, na qual se expressa que foi reconhecida ou não sua condição de refugiado.

Se a decisão for favorável, se iniciará o processo para obtenção da permanência temporária, a qual habilita o refugiado a permanecer no território argentino por um prazo de três anos. Outorgada a permanência temporária, poderá iniciar-se o trâmite para obtenção do Documento Nacional de Identidade para estrangeiros, perante o Registro Nacional das Pessoas.

Caso a decisão a respeito da solicitação de refúgio resulte negativa, o solicitante poderá interpor recurso junto ao Ministro do Interior, nos dez dias seguintes à notificação do indeferimento. Esta apelação deverá ser assinada e exporá todos os fatos em virtude dos quais o recorrente acredita que deve reconhecer-se sua condição de refugiado.

Se o recurso for improcedente, esgotam-se as vias administrativas e o solicitante pode recorrer ainda ao Poder Judiciário, perante os Tribunais de Justiça, dentro do prazo de 20 dias, contados da notificação da decisão do Ministro do Interior.

²¹⁰ *Hoja informativa: el procedimiento de asilo en Argentina*, disponível em www.acnur.org, acessado em 07 de maio de 2009.

Se a justiça também negar o reconhecimento da condição de refugiado, a pessoa passará a ser um imigrante irregular, sujeito à legislação migratória vigente. Se o solicitante deseja permanecer no território, deverá dirigir-se novamente à Direção Nacional de Migrações, para realizar um processo migratório comum.

Não existe um prazo pré-estabelecido para que o CEPARE decida sobre a solicitação de refúgio. O tempo dependerá do acúmulo de solicitações a analisar e resolver.²¹¹

Caso o solicitante queira viajar para outro país e não tenha passaporte ou não possa utilizá-lo (por estar vencido e a pessoa não pode ou não quer dirigir-se a sua representação consular para renová-lo), a Polícia Federal emitirá um Documento de Viagem da Convenção, com a respectiva autorização expedida pela Secretaria do CEPARE. Munido deste documento, poderá viajar para qualquer país (somente um país – viagem de ida e volta), exceto para seu país de origem.

Passados os três anos de residência temporária, o refugiado tem duas opções: renovar sua residência temporária por mais três anos ou optar pela residência permanente para a qual deverá cumprir novos requisitos estabelecidos pela lei de migrações.

A legislação argentina considera que a condição de refugiado é temporal, quer dizer, se mantém até que durem as circunstâncias que causaram

²¹¹ *Hoja informativa: el procedimiento de asilo en Argentina*, disponível em www.acnur.org, acessado em 07 de maio de 2009.

o temor de perseguição no país de origem. Ao desaparecerem estas circunstâncias, a condição de refugiado cessa.

Com relação às causas de cessação da condição de refugiado, são quatro os motivos: quando o refugiado acolhe, voluntariamente, a proteção de seu país de origem; recobra voluntariamente sua nacionalidade (se a tivera perdido); adquire uma nova nacionalidade e a proteção que deriva dela ou se estabelece novamente no país que havia abandonado por temor de ser perseguido.

Quando cessa a condição de refugiado, a pessoa perde seu direito a não ser devolvida ao seu país de origem.

Os solicitantes de refúgio e refugiados na Argentina têm direitos a serem protegidos contra a devolução ou expulsão ao seu país de origem; permanecer legalmente no território; trabalhar e realizar atividades remuneradas (de acordo com a situação e condições do país de acolhida); ter acesso à educação pública (a educação primária na Argentina é obrigatória e gratuita); escolher livremente seu lugar de residência, circular pelo país (prévia notificação ao CEPARE), trasladar-se fora do país, sempre e quando conte com documento hábil e válido para isto, (prévia notificação ao CEPARE e dentro do período de validade da residência provisória); não ser discriminado por motivos de raça, religião, pertencimento a determinado grupo social ou opiniões políticas; ter acesso aos tribunais de justiça; praticar livremente sua religião, retornar voluntariamente a seu país de origem ou nacionalidade (por seus próprios meios).²¹²

²¹² *Hoja informativa: el procedimiento de asilo en Argentina*, disponível em www.acnur.org, acessado em 07 de maio de 2009.

Quanto aos seus deveres destacam-se: respeitar as leis nacionais, provinciais e/ou municipais; respeitar todas as medidas que o Estado dite para manter a ordem pública; respeitar as pessoas, entidades, órgãos públicos e privados; manter atualizado o domicílio perante a Secretaria do CEPARE.²¹³

A lei recomenda aos solicitantes que se abstenham de participar de eventos políticos, passeatas, manifestações públicas ou que comprometam sua estadia no território. Se o Estado considerar esta participação como uma ameaça à ordem ou à segurança públicas, pode proceder a expulsão do solicitante do país.

No decorrer de todo processo de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado, o solicitante e/ou refugiado poderá recorrer, para obter orientação e assistência, à Fundação Comissão Católica Argentina para as Migrações (FCCAM), que é a agência implementadora dos programas do ACNUR na Argentina. A FCCAM é um órgão da Igreja Católica, a serviço dos refugiados, migrantes e outras pessoas deslocadas .²¹⁴

Para receber assistência, o solicitante deverá se submeter entrevistas perante os departamentos jurídico, de serviço social, de saúde mental, com grupos de adaptação, com assessoria laboral, e, caso necessitem, poderão fazer um curso do idioma espanhol, durante dois meses, como mínimo.²¹⁵

²¹³ *Hoja informativa: el procedimiento de asilo em Argentina*, disponível em www.acnur.org, acessado em 07 de maio de 2009.

²¹⁴ Ibid

²¹⁵ Ibid.

Com relação à assistência financeira, os solicitantes e os refugiados não recebem ajuda financeira direta por parte do Governo. O ACNUR promove uma assistência básica através da FCCAM, aos solicitantes sem recursos econômicos. A FCCAM e o ACNUR avaliam a o estado de saúde, a situação econômica e as necessidades dos solicitantes. O auxílio²¹⁶ dura aproximadamente quatro meses e sua prorrogação depende da situação do solicitante e da avaliação que a FCCAM realiza periodicamente.

Os refugiados e solicitantes têm acesso ao sistema de educação pública em geral (1º, 2º e 3º graus).

Nas cidades de Buenos Aires e de Mendoza, existe uma dispositivo especial pelo qual qualquer estrangeiro pode ingressar desde o jardim de infância até a universidade. E, em Buenos Aires, há também ensino técnico, artístico e de outras especialidades para jovens e adultos.²¹⁷

Ademais, a FCCAM fornece um auxílio anual e único para gastos com material escolar, livros e uniformes para filhos de refugiados e solicitantes, mediante avaliação prévia da situação econômica da família e se o rendimento escolar dos beneficiários for satisfatório.²¹⁸

Há, também, um convênio do ACNUR com a Faculdade de Filosofia e Letras da Universidade de Buenos Aires, desde junho de 1994, em que são ministradas aulas de espanhol como segunda língua aos refugiados que não a

²¹⁶ O auxílio financeiro é um serviço e não uma obrigação.

²¹⁷ *Hoja informativa: el procedimiento de asilo en Argentina*, disponível em www.acnur.org, acessado em 07 de maio de 2009.

²¹⁸ *Ibid.*

falam. Quando os alunos superam os níveis básico e pré-intermediário, podem receber bolsas para continuar ampliando seus conhecimentos de espanhol.²¹⁹

Devido a convênios com a FCCAM, várias instituições oferecem oportunidades a solicitantes e refugiados. Entre elas, o Sindicato dos Empregados do Comércio, o Centro de Formação Profissional do Sindicato Único dos Trabalhadores de Edifícios de Renta e Horizontais, a União Obreira da Construção da República Argentina e o Sindicato dos Mecânicos e Afins do Transporte Automotivo. O objetivo destes convênios é facilitar o acesso de solicitantes e refugiados aos cursos de capacitação gratuitos organizados pelas entidades mencionadas.²²⁰

Os refugiados podem ter acesso ao sistema de saúde pública, desde assistência básica a serviços médicos específicos. Vários hospitais fornecem acompanhamento e apoio familiar e algumas instituições prestam assistência odontológica básica gratuita. Dentro de suas possibilidades, o ACNUR cobre os gastos com medicamentos, exames médicos e tratamentos específicos não incluídos nos serviços públicos.

Há, ainda, iniciativas que são específicas para aqueles que já foram reconhecidos como refugiados e não possuem recursos, seja na área de educação, quanto de moradia.

Merece destaque, também, o assessoramento e acompanhamento de refugiados na implementação de pequenos negócios, com o programa denominado CREER (Créditos para Empreendedores Refugiados) pelo qual se

²¹⁹ *Hoja informativa: el procedimiento de asilo en Argentina*, disponível em www.acnur.org, acessado em 07 de maio de 2009.

²²⁰ *Ibid*

outorga micro-créditos a refugiados que apresentam um projeto factível, que realizem os cursos de capacitação e que se comprometam a reintegrar o dinheiro emprestado. Se cumprirem com suas obrigações de pagamento e seus negócios tenham êxito, se qualificam para novos créditos.²²¹

2.3.2 O processo de refúgio no Chile

Em 1972, o Chile ratificou a Convenção de 1951 e aderiu ao seu Protocolo adicional de 1967.

A legislação chilena considera como refugiado toda pessoa que se encontra fora de seu país de origem, em razão de fundados temores de perseguição devido a sua raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política e que, por causa desses temores, não possa ou na queira regressar a ele.

Rege a questão do refúgio no país o Decreto-Lei nº 1.094 de 1975, que foi alterado pela Lei nº 19.476 de 1996.

A lei prevê o princípio do *non refoulement* e o direito a não ser penalizado em caso de ingresso irregular no território chileno, desde que o solicitante se apresente perante as autoridades chilenas imediatamente e exponha seu pedido, por escrito, no prazo de até 10 dias, contados desde o primeiro dia em que contactou as citadas autoridades. .

²²¹ *Hoja informativa: el procedimiento de asilo en Argentina*, disponível em www.acnur.org, acessado em 07 de maio de 2009.

A solicitação de reconhecimento da condição de refugiado é decidida pelo Ministro do Interior, mas será analisada previamente por uma Comissão de Reconhecimento composta por representantes do Departamento de Estrangeiros e Migração do Ministério do Interior e do Ministério de Relações Exteriores. O ACNUR está representado informalmente nesta Comissão através da participação outorgada à Pastoral Social, agência implementadora dos programas do ACNUR no Chile. Tal participação se dá mediante voz, mas sem direito a voto.

Ante à falta de uma estrutura institucional adequada, a Pastoral Social presta assistência direta na tramitação dos pedidos de refúgio. Caso o solicitante se dirigir diretamente às autoridades, é aconselhado a contatar os escritórios da Pastoral Social para receber orientação e auxílio e onde serão entrevistados de forma individual e confidencial pelo assessor legal, que emitirá uma recomendação não vinculante que será revisada pelo escritório Regional do ACNUR em Buenos Aires. Essa recomendação será compartilhada com os integrantes da Comissão de Reconhecimento no momento de avaliar cada caso. Durante o transcorrer do processo, os petionários também são entrevistados pelo pessoal do Departamento de Estrangeiros do Ministério do Interior.²²²

Não há um prazo estabelecido para a análise das solicitações ou para a tomada de uma decisão a respeito.

Se a pessoa for reconhecida como refugiada tem direito a receber um visto de permanência por dois anos, estampado em seu passaporte e posteriormente a tramitar com um documento de identidade para estrangeiros, No

²²² *Hoja informativa: el procedimiento de asilo en Chile*, disponível em www.acnur.org, acessado em 07 de maio de 2009..

caso de não possuir um passaporte válido, o Registro Civil poderá entregar um Documento de Viagem, com o qual poderá sair do país e regressar até o prazo de validade do visto. O visto de permanência pode ser estendido por um prazo indefinido ou ser transformado em um visto de residência permanente, se cumprir os requisitos da lei para estrangeiros.

Após 5 anos, poderá solicitar a nacionalidade chilena.

Durante o processo de análise do pedido de reconhecimento da condição de refugiado, o solicitante não recebe nenhuma documentação por parte das autoridades chilenas.

Caso o pedido seja indeferido, não há formalmente um recurso de apelação ou de revisão previsto na legislação vigente.

Em 1998, o governo chileno assinou o Acordo Marco com o ACNUR para receber reassentados.²²³

O refugiado tem os mesmos direitos que qualquer outro estrangeiro que seja residente legal: liberdade de pensamento, de circulação e respeito a sua pessoa, o direito a exercer livremente sua profissão, a assistência médica, e educação para as crianças. Pode escolher livremente seu lugar de residência, estar acompanhado de sua família, retornar voluntariamente a seu país de origem, não ser discriminado, ter acesso aos tribunais e praticar livremente sua religião.

²²³ Atualmente, são 16 países que têm programas de reassentamento: Austrália, Benin, Brasil, Burkina Faso, Canadá, Chile, Dinamarca, Finlândia, Islândia, Irlanda, Países Baixos, Noruega, Nova Zelândia, Suécia, Suíça, Estados Unidos.

Além do direito de desfrutar dos mesmos serviços públicos dos cidadãos chilenos, o ACNUR e a Pastoral Social promovem a integração dos refugiados mediante atividades especialmente desenvolvidas para eles. Estas incluem orientação jurídica e social, cursos de idioma, auxílio para matricular os filhos na escola, apoio para o início de pequenos negócios e assistência na busca de emprego e moradia.

CONCLUSÕES

O instituto do refúgio foi positivado somente no século XX, mais precisamente com a Convenção Relativa aos Refugiados de 1951. Desde então, e principalmente nas últimas décadas, a problemática dos buscadores de asilo vem ganhando relevância na agenda internacional, pois se percebeu a importância do ser humano.

Embora haja documentos que versam sobre a questão, seja em âmbito internacional, seja em âmbito regional, a temática dos refugiados ainda depende da vontade política dos Estados, pois é no direito interno de cada país que ocorrerá a efetivação da sua proteção.

O refugiado não é um migrante normal, com direitos de retorno ao seu país de origem e sua proteção. Precisa de apoio físico, psicológico e material no local de acolhimento, bem como ter seus direitos fundamentais garantidos para reiniciar uma nova vida.

O Brasil, além de ter recepcionado a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, promulgou a Lei nº 9.474/97, que prevê um sistema simples e conciso no que concerne os procedimentos para obtenção do status de refugiado e que facilita a solicitação e a entrada de refugiados no país.

Dentre os pontos positivos da nossa legislação, no que se refere ao procedimento para obtenção do refúgio, destacam-se: a definição ampliada de refugiado, que incluiu a grave e generalizada violação de direitos humanos como motivo para o fundado temor da pessoa para não retornar ao seu país de origem; a criação de um órgão colegiado que analisará o pedido do solicitante de refúgio;

o fato de que, aquele que aqui se dirige em busca de proteção, não ter um prazo para se apresentar às autoridades brasileiras nem ser punido por não tê-lo feito no momento de sua chegada, diferentemente do que prevê a legislação chilena, por exemplo; a possibilidade de recorrer ao Ministro da Justiça, caso o seu pedido seja indeferido pelo CONARE, o que não ocorre no Chile, visto que a lei daquele país não prevê qualquer recurso de apelação. Mencione-se, ainda, que todo processo de solicitação é gratuito e impede a extradição do solicitante enquanto não haja uma resposta definitiva de seu pedido.

Com relação aos direitos e deveres dos refugiados previstos na referida lei, podemos salientar: o respeito aos princípios do *non refoulement* e da reunião familiar; o fornecimento de documentação provisória ao solicitante, enquanto aguarda o deferimento ou não de seu pedido, como o protocolo provisório que lhe permite transitar pelo país de forma legalizada e a Carteira de Trabalho provisória, que lhe possibilita trabalhar, diferentemente da legislação chilena, que não lhe fornece qualquer documentação durante o trâmite do processo de refúgio; direito à utilização dos serviços públicos de educação e saúde como qualquer cidadão brasileiro.

Merece destaque os convênios do ACNUR, via Cáritas - CASP com a sociedade civil, como os firmados com o SENAC, SESC e SESI que fornecem cursos profissionalizantes e de português, que auxiliam o refugiado em sua integração local.

Outro ponto positivo é a criação, no Estado de São Paulo, do Comitê Estadual para Refugiados, que objetiva ser um meio de implementação de políticas públicas em prol dos refugiados no Estado de São Paulo e um

estímulo à que outras instituições semelhantes sejam criadas em outros estados do país.

Contudo, algumas críticas podem ser tecidas, como a falta de previsão na lei 9474/97 de um prazo para o CONARE proferir sua decisão acerca da solicitação de refúgio. O solicitante teria direito a uma resposta mais rápida. E, ainda, o fato dos solicitantes terem que se alojar, inicialmente, em albergues da Prefeitura de São Paulo, dividindo espaço com moradores de rua e não podendo deixar ali seus pertences, pois as pessoas que fazem uso dos albergues são obrigados a sair e nada podem guardar em suas dependências.

Outra consideração diz respeito à falta de programas especiais para refugiados oriundos de países cuja economia é essencialmente agrícola, como é o caso dos africanos. Não há, no Brasil, programas especiais de capacitação profissional para auxiliá-los na integração, levando-os a entrar no mercado por meio da economia informal.²²⁴ Deveria investir-se em programas de micro-crédito, como ocorre na Argentina, com o CREER (crédito para empreendedores refugiados), e na formação de cooperativas para ajudar nos processos de integração.

Conclui-se, portanto, que os refugiados têm garantidos vários direitos, além das políticas públicas implementadas em conjunto com organizações sem fins lucrativos e organizações internacionais. Contudo, enfrentam as mesmas dificuldades que os nacionais. Tais dificuldades são resultantes da pobreza e das desigualdades sociais que atingem a maioria da população nacional. A qualidade precária no atendimento aos serviços de saúde

²²⁴ Tal crítica é apontada por PACIFICO, Andréa Maria Calazans Pacheco. *O capital social dos refugiados: bagagem cultural versus políticas públicas*. Tese. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008, p. 326

e de educação também atinge os refugiados, assim como as habitações inadequadas, que permanecem como questão de difícil solução.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR Brasil. *Lei 9474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. Brasília, 2004.

ACNUR. *The protection of internally displaced persons and the role of UNHCR*. 27 February 2007. disponível em www.unhcr.ch

_____. *A situação dos refugiados no mundo 1997-98: um programa humanitário*. Lisboa: ACNUR, 1998.

_____. *Manual de procedimentos e critérios a aplicar para determinar o estatuto de refugiados – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados*. Lisboa: Alto Comissariado das Nações Unidas para os refugiados, 1996.

_____. *Les Droits de l'homme et la protection des refugies*. Module de formation, juin 1996

_____. *Terminologia do Direito relativo aos Refugiados*. 2005. Disponível em :
<http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/termin0.html>. Acesso em: 25 mar. 2005.

ACNUR/CONARE. *O Reconhecimento dos refugiados pelo Brasil. Decisões comentadas pelo Conare*. 2007.

ACNUR/IMDH. *Refúgio, Migrações e Cidadania. Caderno de Debates 2*. Brasília: Alliance Indústria Gráfica, 2007.

ACNUR/IMDH. *Refúgio, Migrações e Cidadania. Caderno de Debates 3*. 2008.

ACNUR/IMDH. *Derechos Humanos y refugiados en las Américas: lecturas seleccionadas*. Editorama, San Jose: 2001.

ACNUR/IMDH/CDHM. *Políticas Públicas para las Migraciones Internacionales. Migrantes y refugiados*. 2ª ed. rev , Brasília: Alliance Gráfica, 2007.

ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Direitos Humanos e não-violência*. São Paulo: Atlas, 2001.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O estudo das relações internacionais do Brasil*. São Paulo: Unimarco, 1999.

ALVES, José Augusto Lindgren^o *A arquitetura internacional dos direitos humanos*. São Paulo: FTD, 1997.

AMNESTY INTERNATIONAL. *Respect my rights: refugees speak out*. New York, 1997.

AMORIM, Edgar Carlos de. *Direito internacional privado*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. *Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921- 1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999

_____. O refugiado à luz do direito internacional e do direito brasileiro. *Advogado: desafios e perspectivas no contexto das relações internacionais*. 1. ed. Brasília: Conselho Federal de Brasília, 1997, p.149-163

_____. La Protección de Refugiados em Brasil y la Ley 9.474/1997. XXV *Curso de Derecho Internacional Organizado por el Comité Jurídico Interamericano (Rio de Janeiro, VIII.97)*, Washington, Organización de los Estados Americanos/Secretaria General, p. 385-391, 1999.

_____. MARCOLINI, A. "A política brasileira de proteção e reassentamento de refugiados – breves comentários sobre suas principais características." *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45, nº 1, p. 168-176, 2002.

ARAUJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (coord). *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ARENDDT, Hannah. *Entre o passado e o futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

_____. *O que é política?* Fragmentos das obras póstumas compiladas por Úrsula Ludz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

_____. *Origens do Totalitarismo – anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo*. 3ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

ATALIBA, Geraldo. *Republica e Constituição*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

BARBOSA, Luciano Pestana e HORA, José Roberto Sagrado da. *A Polícia Federal e a Proteção Internacional dos Refugiados*. Brasília, ACNUR/DPF, 2007.

BARRETO, L.P.T. Das diferenças entre os institutos jurídicos, asilos e refúgio. Disponível em www.mj.gov.br/sns/artigo_refugiado.htm.

BOBBIO, Norberto. *El problema de la guerra y las vías de la paz*. Tradução de Jorge Binaghi. 2ª ed. Barcelona: Gedisa, 1992.

_____. ; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Tradução de Carmen C. Vaniale. 7ª ed. Brasília: UNB, 1995.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BOUCAULT, C.E.A; MALATIAN, T. *Políticas Migratórias – Fronteiras dos Direitos Humanos no século XXI*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BOURGEOIS, Leonº *Solidarité*. Paris: Librairie Armand Colin, 1902.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. et alli. *Direitos Humanos e políticas públicas*. São Paulo: Polis, 2001. (cadernos pólis 2)

CABRAL, Otávio. Fugindo do terrorismo. *Revista Veja*, 13 fev.2008. p. 63

CAMPANHOLE, Adriano e Hilton Lobo. *Constituições do Brasil*. São Paulo: Atlas, 1983.

CANÇADO TRINDADE. Antonio Augusto. *A proteção internacional dos direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos*. São Paulo: Saraiva, 1991.

_____, As aproximações ou convergências entre o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Arquivos do Ministério da Justiça, ano 49, nº 187, p. 59-90, janº/jul 1996.

_____; PEYRIGNET, Gerard; RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. *As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana: direitos humanos,*

direito humanitário e direito internacional dos refugiados. San José/ Costa Rica/ Brasília: Instituto Interamericano de Direitos Humanos/ Comitê Internacional da Cruz Vermelha/ Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996.

_____ et alii. *Direito internacional humanitário*. Brasília: Escopo, 1989.

_____. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. 1ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997. v e 2.

CANTO-SPERBER Monique (org). *Dicionário de Ética e Filosofia Moral (vol.2)*. Unisinos: São Leopoldo

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

CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas*. 2ª ed. ver. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

COMPARATO, Fabio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

DALLARI, Pedro. *Constituição e Relações Exteriores*. São Paulo: Saraiva, 1996.

DEMO, Pedro e OLIVEIRA, Liliane Lúcia Nunes de Aranha. *Ciudadanía y derechos humanos desde la perspectiva de las políticas públicas*. Cuadernos de la CEPAL. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1997.

DUVIGNAUD, Jeanº *A Solidariedade- laços de sangue, laços de razão*. Coleção : Epistemologia e Sociedade. Lisboa: Instituto Piaget, 1986.

FARIAS, J. F. de C. *A origem do Direito de Solidariedade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

FITZPATRICK, Joan (ed). *Human Rights protection for refugees, asylum-seekers, and internally displaced persons: a guide to international mechanisms*. New York: Transnational Publishers, Inc., 2002.

FILHO FERREIRA, Manuel Gonçalves. *Comentários à Constituição Federal Brasileira*. Vol. I, SP. Editora Saraiva, 1967, vol. 1,

Fórum Social das Migrações/ Serviço Pastoral dos Migrantes (org). *Travessias na de\$ordem global*. São Paulo: Paulinas, 2005 (coleção mundo possível)

FRANCO, Leonardo (Coord.). *El asilo e la proteccion internacional de los refugiados en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2003.

GARCIA, Cristiano Hehr. *Direito Internacional dos Refugiados – História, desenvolvimento, definição e alcance. A busca pela plena efetivação dos direitos humanos no plano internacional e seus reflexos no Brasil*. .Dissertação (Mestrado em Direito Público e Processo). Faculdade de Direito de Campos – UNIFLU. Campos. 2007.

GIBNEY, Matthew J. e HANSEN, Handall. *Immigration ans asylum: from 1900 to the present*. USA, 2005.

GRAHL-MADSEN, Atle. Commentary on the Refugee Convention 1951: articles 2-11, 13-37. Geneva: Division of International Protection of the United Nations Commissioner for Refugees. 1997.

HOBBSWAWN, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. Tradução de Marcos Santarrita, 2ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HORA, José Roberto Sagrado da. *O refugiado africano no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional). Universidade Católica de Santos. Santos. 2005.

HYNDMAN, J. *Managing displacement – refugees and the politics of humanitarianism*. United States: University of Minnesota Press, 2000.

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

_____. “A acolhida da população refugiada em São Paulo: a sociedade civil e a proteção aos refugiados”, in César Augusto S da Silva; Viviane Mozine Rodrigues(org.) *Refugiados*, Vila Velha/Espírito Santo: NUARES- Centro Universitário Vila velha; ACNUR;IMDH, 2005

JULIEN-LAFERRIERE, François *et alii*. *La politique européenne d’immigration et d’asile*. Bruyant, 2005.

KOCH-CASTRO, Christianº *La legislación brasilera en materia de refugiados dentro del contexto actual de la proteccion internacional*. (artigo publicado

<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ7605B707ITEMIDE5FFE0F98F5B4D22AFE703E02BE2D8EAPTBRIE.htm>)

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LALANDE, André. *Vocabulário técnico e crítico da filosofia*. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

LAVANCHY, Philippe. *ACNUR e América Latina: estratégias regionais e soluções aos problemas no continente*.

<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ7605B707ITEMIDE5FFE0F98F5B4D22AFE703E02BE2D8EAPTBRIE.htm>

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro (coord.). *Os rumos do Direito Internacional dos direitos humanos: ensaios em homenagem ao professor Antônio Cançado Trindade*. vol. IV. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris. 2005.

_____. *O instituto do refúgio no Brasil após a criação do Comitê para os refugiados CONARE*.
<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ7605B707ITEMIDE5FFE0F98F5B4D22AFE703E02BE2D8EAPTBRIE.htm>

LEDESMA, Héctor Faúndez. *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos: aspectos institucionales y procesales*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996.

LEWANDOWSKI, E.R. *Proteção dos Direitos Humanos na ordem interna e internacional*. Rio de Janeiro: Forense. 1984.

MARTINS, Sergio Pinto. *Direito da Seguridade Social*. São Paulo: Atlas, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 8ª ed., São Paulo: Malheiros. 1996

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

_____. *Direitos Humanos e conflitos armados*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MILESI, Rosita (org.) *Refugiados – realidade e perspectivas*. São Paulo: Loyola. 2003.

_____. *Refugiados e migração forçada: uma reflexão aos 20 anos da Declaração de Cartagena*
<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ7605B707ITEMIDE5FFE0F98F5B4D22AFE703E02BE2D8EAPTBRIE.htm>

_____, LACERDA, Rosane(org). *Políticas públicas para as migrações internacionais – migrantes e refugiados*. 3 ed. ver. e at. 2007.

MORAES, Alexandre de. *Direitos Humanos Fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º ao 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MOREIRA, Julia Bertino. *A Questão dos refugiados no contexto internacional (de 1943 aos dias atuais)*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Universidade Estadual de Campinas. Campinas. 2006.

NUNES, Luiz Antônio Rizzatto. *O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Saraiva, 2002.

PACÍFICO, Andrea Maria Calazans Pacheco. *O capital social dos refugiados: bagagem cultural versus políticas públicas*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo. 2008.

RUIZ DE SANTIAGO, J. Os Direitos Humanos dos Refugiados no Brasil. *Arquivos do Ministério da Justiça*, v. 46, nº 182, p. 71-83, 1993.

Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo/Cáritas Arquidiocesana de São Paulo/ Cáritas Brasileira – Regional São Paulo/ACNUR. *Cartilha de proteção e assistência a refugiados no Estado de São Paulo*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2009 ?

SESC SÃO PAULO/ACNUR/ CÁRITAS SÃO PAULO. *Manual para solicitantes de refúgio*. São Paulo: SESCSP, 2002.

SILVA, César A S da; RODRIGUES, Mazine Viviane (org). *Refugiados*. Centro Universitário Vila velha/Nuares/ ACNUR/ IMDH..

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional*. 15.ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de Direito Internacional Público*. v.1. São Paulo: ATLAS, 2002.

SWINARSKI, Christophe. *Direito Internacional humanitário – como sistema de proteção internacional da pessoa humana* (principais noções e institutos). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

VERWEY,A; ZER fase de qualificação individual, de 1938 a 1952. BINI,R e SILVA,A. “A percepção brasileira dos refugiados”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 43, nº1,p.183-185,2000.

WALZER, M. *Da tolerância*. São Paulo: Martins Fontes, 1999 (trad. Almito Pisetta)

WEIS, Carlos. *Direitos Humanos contemporâneos*. São Paulo: Malheiros, 1999.

ZARJEVSKI, Y. *A Future Preserved – International Assistance to Refugees*. Great Britain: Pergamon Press, 1988.

ZISMAN, Célia Rosenthal. *O princípio da dignidade humana*. São Paulo: IOB Thomson, 205.

Sites:

www.espmu.gov.br

www.jf.jus.br

www.mj.gov.br

www.oea.org

www.un.org

www.unhcr.org