

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO

LUIZA ROCHA LIMA

**A PROBLEMÁTICA CONTEMPORÂNEA DOS REFUGIADOS:
INSTRUMENTOS NORMATIVOS INTERNACIONAIS E REGIONAIS
DE PROTEÇÃO**

Porto Alegre

2012

LUIZA ROCHA LIMA

**A PROBLEMÁTICA CONTEMPORÂNEA DOS REFUGIADOS:
INSTRUMENTOS NORMATIVOS INTERNACIONAIS E REGIONAIS
DE PROTEÇÃO**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharela em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof^a. Martha Lucía Olívar Jimenez

Porto Alegre

2012

LUIZA ROCHA LIMA

**A PROBLEMÁTICA CONTEMPORÂNEA DOS REFUGIADOS:
INSTRUMENTOS NORMATIVOS INTERNACIONAIS E REGIONAIS
DE PROTEÇÃO**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharela em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Aprovada em 19 de dezembro de 2012.

BANCA EXAMINADORA:

Orientadora: Prof^a. Dra. Martha Lucía Olívar Jimenez - UFRGS

Prof^a. Dra. Véra Maria Jacob de Fradera - UFRGS

Prof^a. M^a. Marili Berg

À minha avó, Maria Nogueira da Rocha, que, com a graça e a sabedoria que lhe eram peculiares, ensinou-me o valor do aprendizado, a importância da educação e o poder do conhecimento.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço aos meus pais, Maria Izabel Rocha Lima e Antonio Augusto Lanzioti Lima, que me ensinaram os valores necessários a quem ama o Direito, e à minha irmã, Julia Rocha Lima. São vocês a certeza das horas incertas e que, nas situações mais adversas, sempre souberam me receber de braços abertos – e então, apertados.

Agradeço também aos poucos, porém inesquecíveis, amigos que fiz nesta Casa sem os quais não chegaria a me formar. Vocês que fizeram parte dos meus melhores dias nestes cinco anos, ainda que nossos caminhos nos separem, levarei cada um, para sempre, comigo.

Por fim, agradeço ao Grupo de Assessoria Jurídica a Imigrantes e Refugiados (GAIRE) – bem como aos seus integrantes -- do Serviço de Assessoria Jurídica Universitária (SAJU), da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, por terem sido os primeiros a me proporcionarem a enriquecedora experiência de atuar contribuindo para a melhoria de vida de refugiados e imigrantes, despertando em mim verdadeira paixão pelo tema.

“Lar é onde não há perigo de ser o que somos”.

Richard Bach

RESUMO

O presente trabalho dedica-se, primordialmente, ao estudo das principais formas de proteção aos refugiados, tanto no sistema global quanto no sistema regional, enfocando os instrumentos jurídicos utilizados para este fim, como a Convenção do Estatuto dos Refugiados de 1951, o seu Protocolo Adicional de 1967, a Declaração de Cartagena e a Lei 9.474/97. Para concretizar este estudo, ele foi dividido em duas partes: na primeira, enfoca-se o aspecto histórico da evolução do refúgio, bem como dos seus instrumentos normativos, além de abordar a questão dentro da América Latina. Na segunda, apresenta a realidade brasileira sobre a matéria e aponta as ações e inovações trazidas pela legislação do país bem como as ações realizadas, contando com o apoio do governo, do ACNUR e da sociedade civil organizada.

Palavras-chave: Refúgio. Proteção Internacional. Sistema Regional. Convenção de 1951. Declaração de Cartagena. Legislação Brasileira. Lei nº 9.474/97.

ABSTRACT

This work is dedicated, primarily, to the study of the major forms of refugee protection, both in the global as the regional system, focusing on the legal instruments used for this purpose, such as the 1951 Refugees Status Convention, its 1967 Addition Protocol, the Cartagena Declaration and the Law 9.474/97. To achieve this study, it was divided in two parts: the first, focus on the aspect of the historical evolution of the refuge, as well as its normative instruments, in addition to addressing the issue within Latin America. The second, presents the Brazilian reality on the matter, pointing actions and innovations brought by the laws of the country as well as the actions taken, with the support of the government, UNHCR and organized civil society.

Keywords: Refuge. International Protection. United Nations Convention Relating to the Status of Refugees. Cartagena Declaration. Brazilian Legislation. Law 9.474/97.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 OS REFUGIADOS NO MUNDO	11
1.1 QUEM É UM REFUGIADO?	11
1.2 AS ORIGENS DO ACNUR E DO REGIME JURÍDICO INTERNACIONAL PARA REFUGIADOS.....	14
1.3 A CONVENÇÃO DE 1951 E O PROTOCOLO DE 1967	23
1.4 O CONTEXTO LATINO-AMERICANO	28
1.4.1 Diferenças e semelhanças entre Asilo e Refúgio	30
1.4.2 A Declaração de Cartagena	32
1.4.3 Breves considerações sobre o instituto do refúgio na América Latina	36
1.5 PANORAMA CONTEMPORÂNEO SOBRE O REFÚGIO.....	37
2 PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS NO BRASIL	45
2.1 PIONEIRISMO E EFETIVIDADE: MOTIVOS ENSEJADORES DA CONCESSÃO DO REFÚGIO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA	45
2.2 MECANISMOS INOVADORES NO ÂMBITO JURÍDICO BRASILEIRO	50
2.2.1 Da Constituição Federal Brasileira de 1988	50
2.2.2 Do Estatuto do Refugiado: Lei 9.474/97	53
2.2.2.1 Do Comitê Nacional para Refugiados	54
2.2.2.2 Das soluções duráveis	58
2.3 POLÍTICAS DE APOIO.....	63
2.4 PERSPECTIVAS DA PROTEÇÃO NACIONAL AOS REFUGIADOS	66
CONCLUSÃO	72
REFERÊNCIAS	74

INTRODUÇÃO

Embora, desde os primórdios da história da humanidade se tenha conhecimento do significado de termos como *refúgio* e *proteção* e, portanto, da prática de oferecer abrigo àqueles que, por perseguição, não poderiam voltar ao seu país de origem, foi somente no século XX que foi moldado o conceito de refugiado tal qual o conhecemos hoje.

Apesar do grande número de pessoas refugiadas que sempre existiram, elas não eram reconhecidas desta forma. A comunidade internacional, somente após os horrores vivenciados durante a Primeira Grande Guerra Mundial (1914-1918), que ocasionou inúmeros êxodos populacionais, veio a perceber a necessidade de um suporte jurídico que protegesse efetivamente aqueles que eram obrigados a sair de seus países forçadamente. Assim, após alguns acordos internacionais que o precederam, em 1951, através da Convenção de Genebra, nasce o Estatuto do Refugiado, primeiro tratado determinando direitos, deveres e definições para refugiados e solicitantes, baseado em pactos de cooperação e solidariedade entre países.

É com base nesse Estatuto que países no mundo todo, ainda hoje, fundamentam suas normas sobre a questão. Neste aspecto o Brasil tem um papel de grande destaque, com uma lei própria que atende aos refugiados – a Lei nº. 9.474/97. Esta lei, por sua vez, inova o Estatuto original, criando uma definição mais ampla para caracterizar quem seria refugiado e, desta forma, aumentando o número de pessoas protegidas juridicamente.

Assim sendo, o Brasil é um país na força de frente na luta pela dignidade humana, pelas liberdades individuais e coletivas e pela não transgressão de direitos inerentes a todos os seres humanos. Este trabalho se dá através de uma colaboração tríplice entre o governo brasileiro, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, com sede no Brasil, e a sociedade civil, fundamental para a integração de refugiados junto à população e hábitos locais. Assim, este trabalho visa ao estudo de formas de proteção, tanto dentro do sistema global quanto do sistema regional, que foram desenvolvidas e ainda hoje são utilizadas, assegurando garantias e direitos a pessoas refugiadas.

Para fins de execução, este estudo foi dividido em dois eixos:

No primeiro, denominado *Os Refugiados no Mundo*, a pesquisa volta-se a familiarizar o leitor com os conceitos básicos relativos ao refúgio e apresenta os principais mecanismos jurídicos criados para a proteção de refugiados, como a Convenção de 1951 e o seu Protocolo Adicional de 1967, amplamente utilizados no mundo todo. Ademais, há um breve histórico do instituto do refúgio e dos seus órgãos reguladores, de forma a explicar a necessidade e a importância dos atuais instrumentos de proteção a refugiados e de que forma se chegou até eles.

Há também o enfoque na América Latina que, por sua vez, possui o instituto do asilo, que é análogo ao do refúgio. Neste sentido, suas diferenças e semelhanças são ressaltadas e coloca-se o leitor inserido no contexto latino-americano no que diz respeito a refugiados, bem como apresenta a Declaração de Cartagena, documento que vem sendo amplamente utilizado por países da região desde a sua aprovação, em 1984. Ademais, encerra o capítulo um breve panorama a respeito da situação dos refugiados hoje no mundo, de onde saem e para aonde vão, e de que forma são recepcionados nesses locais.

O segundo capítulo, intitulado *Proteção ao Refugiado no Brasil*, volta-se para o sistema brasileiro. Neste espaço são ressaltadas as características que transformaram o país em um dos maiores contribuintes para a proteção dos refugiados no mundo, marcando o seu papel frente à comunidade internacional. Destacam-se, neste ponto, a legislação brasileira voltada para este fim, especialmente a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 9.474/97, uma das leis mais modernas existentes em relação à matéria. A parte final deste capítulo dedica-se, inclusive, a aprofundar algumas das inovações importantes trazidas por este marco legislativo, tais como a criação do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) e a implementação das chamadas Soluções Duráveis, previamente estabelecidas na Convenção de 1951 e na Declaração de Cartagena. A última parte apresenta as perspectivas nacionais na promoção dos direitos dos refugiados e quais os aspectos que devem ser melhorados.

1 OS REFUGIADOS NO MUNDO

É sabido que a cada ano aumenta, no mundo todo, o número de pessoas refugiadas ou que, por alguma razão, foram obrigadas a sair do local em que moravam. Um fenômeno extremamente contemporâneo, uma vez que só ganhou atenção desde poucos anos atrás, mas que, todavia, foi sendo construído através dos séculos.

Este primeiro capítulo, portanto, volta-se a apresentar os conceitos básicos, bem como um pouco da história do instituto do refúgio, visto que não é tema de disseminado conhecimento público. Por outro lado, permite ao leitor conhecer, para além de parâmetros conceituais, a realidade hodierna destas pessoas, através de uma análise da temática tanto em níveis globais quanto na América Latina, especificamente, situando a questão regionalmente.

1.1 QUEM É UM REFUGIADO?

Ainda que, desde os primórdios da organização do homem em sociedade, já houvesse um entendimento do que seria o asilo¹ e, portanto, da prática de oferecer abrigo àqueles que por alguma razão não poderiam voltar ao seu país de origem, foi somente no século XX que foi definido, pela primeira vez, o conceito de refugiado como o conhecemos hoje.

Isso porque, até a Revolução Francesa, somente eram beneficiados pelo instituto os criminosos comuns, uma vez que a proteção aos dissidentes poderia ser considerada uma afronta entre as nações². O desenvolvimento das relações diplomáticas entre os Estados e a – decorrente – cooperação internacional no combate à criminalidade acabaram por tornar esta prática inaceitável, e a acolhida por pessoas perseguidas em seus países, quando não pelo cometimento de crimes comuns, definiu-se como um importante marco de proteção internacional.

¹ *Ásylon*, do latim: refúgio, imunidade, lugar inviolável.

² BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. **A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados**. Monografia apresentada para Conclusão do XX Curso Superior de Polícia. Brasília: ACNUR I, 2007, p. 23.

A evolução natural da prática de acolhida, por inúmeras nações, bem como a necessidade de torná-la mais eficaz, fez com que a doutrina jurídica moldasse o “direito ao asilo”, que, por sua vez, subdivide-se³ em: asilo diplomático ou territorial e refúgio⁴. Da mesma forma, e em especial no período após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), que foi o estopim para o deslocamento forçado de milhões de pessoas no mundo todo, a pungente situação em que se encontravam, desabrigados e devastados pelos horrores do conflito, reforçou a necessidade de um suporte jurídico internacional, que protegesse efetivamente estas pessoas. Neste contexto, foi aprovada a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados das Nações Unidas⁵, pela Assembleia-Geral da ONU em 1951, e o seu Protocolo⁶, em 1967.

Segundo a definição clássica da Convenção de 1951, duas categorias podem ser consideradas de pessoas refugiadas e se beneficiar desta condição. A primeira categoria abrange aquelas pessoas que já haviam sido reconhecidas como refugiadas por algum dos instrumentos criados entre 1926 e 1946⁷. Já a segunda categoria, reconhece como refugiadas as pessoas que:

em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele⁸.

Assim, percebe-se que o critério crucial para conceituar um refugiado, de acordo com tais documentos, era o fundado temor de perseguição em função de

³ A diferença entre os dois institutos será vista em momento oportuno, neste trabalho.

⁴ Embora esta seja a doutrina majoritária, alguns estudiosos divergem. Para eles, refúgio e asilo são institutos jurídicos distintos e, portanto, não cabe a classificação em gênero e espécie (SILVA *apud* BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. **A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados**. Monografia apresentada para Conclusão do XX Curso Superior de Polícia. Brasília: ACNUR I, 2007, p. 23).

⁵ Adotada em 28 de julho de 1951 durante a Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, entrando em vigor em 22 de abril de 1954. No Brasil, foi assinada em 15 de julho de 1952, oficializando-se no ordenamento jurídico pátrio em 28 de janeiro de 1961.

⁶ Aprovado pela Assembleia das Nações Unidas em 31 de janeiro de 1967, entrou em vigor em 04 de outubro do mesmo ano. O Brasil o aprovou mediante o Decreto-Lei nº 93, de 30 de novembro de 1971, e passou a ter efeito a partir de 07 de abril de 1972.

⁷ O Art. 1º, §1º, (a) da Convenção estabelece que é refugiado toda pessoa que *foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados*.

⁸ Art. 1º, §1º, (c), da Convenção de 1951.

motivos étnicos, religiosos ou políticos. Todavia, ainda que representasse um grande avanço na garantia de direitos e deveres, estas definições possuíam reservas geográficas – limitando como refugiados somente aqueles provenientes do continente europeu – e temporais – para acontecimentos anteriores a 1º de janeiro de 1951 – que minimizavam radicalmente o número de pessoas que poderiam se enquadrar na definição supramencionada. Cabe ressaltar, entretanto, que, com a assinatura do Protocolo de 1967, a restrição temporal foi praticamente suprimida pela quase totalidade dos países signatários.

Outra observação importante a ser notada em tal definição é que há uma separação entre refugiados e deslocados internos. Enquanto os primeiros de fato saem do seu território nacional em virtude de grave ameaça, os deslocados internos, ainda que também possam ser vítimas de fundado temor de perseguição, movimentam-se dentro dos próprios países, não cruzando fronteiras.

Da análise de um panorama contemporâneo sobre a temática, percebe-se que, em relação à matéria, a principal controvérsia atual é a diferenciação entre refugiados econômicos e políticos. Deixando de lado controvérsia até certo ponto insolúvel e insuperável, podemos apontar três tipos de fatores que podem dar causa a deslocamento internacional de pessoas, configurando fluxo de refugiados: políticos, ambientais e econômicos⁹.

Desta forma, é possível dizer que, ainda que haja um conceito de refugiado amplamente utilizado em escala mundial, o que significa ser um refugiado é uma definição em construção. Isso porque o que o define como tal está intrinsecamente relacionado ao tempo e ao contexto em que ele passa a sê-lo. O desenvolvimento do mundo acaba, por si só, trazendo à tona novas causas e necessidades de refúgio e o conceito então existente deve ser aperfeiçoado, para que estas pessoas também sejam atendidas em suas necessidades.

Entretanto, a importância da definição de um conceito, transcrito na Convenção de 1951 e no seu Protocolo de 1967, os quais foram amplamente ratificados pela comunidade internacional, é bastante óbvia: primeiramente, permite que se caracterize as obrigações contratuais ou convencionais destes Estados Nacionais; uma vez que a pessoa satisfaça os requisitos para ser considerada refugiada, ela

⁹ CASELLA, Paula Borba. Refugiados: conceito e extensão. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. São Paulo: Renovar, 2001, p. 23.

passa a ter o direito de ser amparada como tal. Além disso, a Convenção dá direito à ONU de verificar a aplicação de seus dispositivos, o que confere uma base convencional segura face à proteção internacional. Por fim, pelo fato de as definições dos citados instrumentos, ao serem adotadas por muitas legislações nacionais, terem se tornado relevantes para a caracterização formal do *status* de refugiado bem como do asilo, sob a proteção de determinado sistema nacional¹⁰.

Assim, desde 1993 o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados adota a seguinte classificação¹¹:

- Refugiados: aqueles que estão fora de seus países de origem e que foram reconhecidos como tal.
- Repatriados: aqueles que reingressaram em seus países de origem e a quem o ACNUR auxilia na reinserção social.
- Deslocados: aqueles que são obrigados a fugir do local onde moram, mas permanecem dentro dos seus países de origem.
- Requerentes de Refúgio: aqueles que estão fora de seus países de origem, postularam a obtenção do *status* de refugiado em país estrangeiro e estão aguardando uma definição para seus casos.
- Apátridas: pessoas que nasceram sem uma nacionalidade ou que a têm retirada pelo Estado, tornando-se, portanto, desprovidas de proteção estatal.

1.2 AS ORIGENS DO ACNUR E DO REGIME JURÍDICO INTERNACIONAL PARA REFUGIADOS

Anteriormente à Primeira Guerra Mundial (1914-1918), que provocou o primeiro grande êxodo populacional do século passado, a problemática dos refugiados era resolvida por meio de concessões de asilo ou por meio da utilização de procedimentos de extradição conjugadas com o Direito Penal Internacional¹².

¹⁰ CASELLA, Paula Borba. Refugiados: conceito e extensão. In: ARAÚJO, Nádya de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). **O direito Internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. São Paulo: Renovar, 2001, p. 17-26.

¹¹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/>>. Acesso em: 05 maio 2012.

¹² ANDADRE, José Henrique Fischel de. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nádya de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. São Paulo: Renovar, 2001, p. 116.

Entretanto, essas soluções já não eram suficientes aos novos refugiados que surgiram a partir do conflito, uma vez que, não raro, estavam eles fugindo de perseguições do próprio Estado de que vinham, o que os deixava em situação bastante peculiar. Ademais, se no período pré-guerra mão de obra e produtores intelectuais, ainda que estrangeiros, eram bem aceitos pelas políticas estatais europeias, essa situação mudou após o fim do conflito. Desta forma, foi com as atividades da Liga das Nações¹³, na década de 1920, que, pela primeira vez, a proteção aos refugiados passou a ser coordenada e, principalmente, institucionalizada.

A partir de uma perspectiva histórica, desde alguns anos antes da Primeira Guerra até depois do fim do conflito – especificamente entre 1917 e 1926 – enormes grupos de russos, armênios, búlgaros, sérvios e romenos, entre outros, foram forçados a se deslocar em razão das hostilidades bélicas nas suas regiões de origem. Assim, enquanto os bolcheviques começavam a estabelecer a sua ditadura do proletariado na Rússia, as baixas astronômicas da 1ª Guerra Mundial incitavam os líderes dos Aliados a encontrar um novo mecanismo para assegurar a paz¹⁴. Foi neste contexto que, em 1919, diplomatas fundaram a Liga das Nações (também chamada de Sociedade das Nações), com o escopo de manter a paz, supervisionar o desarmamento, arbitrar as disputas entre as nações e garantir os direitos para as minorias nacionais, mulheres e crianças¹⁵.

Todavia, com o fim da guerra, com a implementação dos governos comunistas no leste europeu e com a instabilidade política do período, inúmeros eram aqueles que, fugidos de seus países, não tinham nem ao menos como comprovar a sua nacionalidade, gerando uma série de apátridas que não poderiam

¹³ Criada após a Primeira Guerra Mundial, a Liga das Nações tinha como finalidade promover a cooperação, paz e segurança internacional, condenando agressões externas contra a integridade territorial e a independência política de seus membros. A Convenção da Liga das Nações, de 1920, continha previsões genéricas relativas aos direitos humanos, destacando-se as voltadas ao *mandate system of the League*, ao sistema das minorias e aos parâmetros internacionais do direito ao trabalho [...]. Esses dispositivos representavam um limite à concepção de soberania estatal absoluta, na medida em que a Convenção da Liga estabelecia sanções econômicas e militares a serem impostas pela comunidade internacional contra os Estados que violassem suas obrigações. Redefinia-se, desse modo, a noção de soberania absoluta do Estado, que passava a incorporar em seu conceito compromissos e obrigações de alcance internacional no que diz respeito aos direitos humanos (PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 116-117).

¹⁴ HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2009, p. 202.

¹⁵ Ibidem.

cruzar fronteiras territoriais¹⁶. O caso dos russos – especialmente aqueles que haviam fugido em função da recente guerra civil¹⁷ que assolara o país – era bastante peculiar: o governo comunista nem sequer cogitava repatriá-los.

Desta forma, os esforços internacionais de assistência aos refugiados começaram formalmente em agosto de 1921, quando o Comitê Internacional da Cruz Vermelha apelou à Sociedade das Nações para prestar assistência a mais de um milhão de refugiados russos, muitos deles ameaçados pela fome. A Liga reagiu, designando o estadista norueguês Fridtjof Nansen¹⁸ como “Alto Comissário para os Refugiados Russos”¹⁹. As suas responsabilidades foram mais tarde alargadas, abrangendo refugiados gregos, búlgaros, armênios e outros grupos específicos de refugiados²⁰.

¹⁶ Estima-se que no período, em decorrência da Primeira Guerra Mundial, da Revolução Russa e do fim do Império Otomano, tenha havido cerca de 1,5 milhão de deslocados e refugiados (BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. A lei brasileira de refúgio: sua história. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR/Ministério da Justiça, 2010).

¹⁷ Após a queda da autocracia russa, com a morte do Czar Nicolau II em março de 1917, se iniciou uma série de revoltas políticas que ficou conhecida como Revolução Russa. Com a queda do imperador, foi instaurado um governo provisório, enquanto nas ruas havia uma disputa entre os partidos Menchevique (um grupo moderado, liderado por Márto, acreditava que a Rússia não estava pronta para o socialismo, ainda; assim defendiam, naquele momento, o apoio aos liberais e a formação de uma sociedade democrática com um parlamento funcionando nos moldes da Europa Ocidental) e Bolchevique (liderados por Lênin, era uma organização sólida e ultradisciplinada; comandada por um Comitê Central eleito pelos membros do partido e que deveria ser seguido cegamente, acreditava que a Rússia se encontrava pronta para a revolução socialista). Em novembro de 1917, os bolcheviques tomaram o poder e instalaram o governo socialista soviético (SCHMIDT, Mário. **Nova história crítica: moderna e contemporânea**. São Paulo: Nova Geração, 2000, p. 192-204).

¹⁸ Fridtjof Wedel-Jarlsberg Nansen (1861-1930), além de ter sido o Alto Comissário para Refugiados da extinta Liga das Nações (e também delegado da Noruega, na mesma), foi cientista, explorador e político. Em 1895, Nansen e seu companheiro, Johansen, se aventuraram a atravessar a Groenlândia e, alguns anos mais tarde, chegaram ao ponto mais próximo do Polo Norte. Foi agraciado, em 1922, com o Prêmio Nobel da Paz por seus trabalhos humanitários para repatriar deportados, de forma que foi criado, em 1954, o *Prêmio Nansen*, que até os dias de hoje é concedido anualmente a um indivíduo ou a uma organização em reconhecimento pelos serviços dedicados aos refugiados (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Prêmio Nansen para os refugiados**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/premio-nansen/>>. Acesso em: 6 jul. 2012).

¹⁹ A criação do Alto Comissariado para os Refugiados Russos é tida como o marco inicial da proteção internacional aos refugiados. Apesar de a União Soviética ter sido excluída da Liga das Nações e se negar a discutir com esta, dispunha-se a acatar a mediação do Dr. Nansen, o qual, inclusive foi nomeado cidadão honorário pelo governo russo, em razão do trabalho que realizou na repatriação e troca de prisioneiros entre a Rússia e os Poderes Centrais (ANDRADE *apud* BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. **A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados**. Monografia apresentada para Conclusão do XX Curso Superior de Polícia. Brasília: ACNUR I, 2007, p. 15).

²⁰ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **O alto comissário Fridtjof Nansen**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/premio-nansen/o-alto-comissario-fridtjof-nansen/>>. Acesso em: 10 abr. 2012.

Assim, a Liga passou a auxiliá-los não somente com relação às inúmeras necessidades que se originavam a partir de sua nova condição de apátridas, mas também com a procura de residência e trabalho fixo. Estas atividades marcaram aquelas que seriam as características de todas as entidades a auxiliar refugiados pelo mundo desde então, quais sejam: (a) a busca pela definição do status jurídico do refugiado, (b) organização e planejamento para que essas pessoas fossem reassentadas da melhor maneira possível no país que as quisesse receber e (c) suporte para que todos tivessem trabalho, assistência e condições mínimas para a sobrevivência do ser humano²¹.

Em 1922 surgiu o chamado *Passaporte Nansen*, como era conhecido o Ajuste Relativo à Expedição de Certificados de Identidade para Refugiados Russos, que asseguraria ao seu criador, o próprio Dr. Nansen, o Prêmio Nobel da Paz neste mesmo ano. Encabeçado pelo Alto Comissariado, o ajuste foi ratificado por 53 países e, embora não definisse o conceito de refugiado, atestava que aquelas pessoas sem nacionalidade teriam origem russa. Este foi o primeiro documento internacional de identidade para refugiados e era aceito em todos os países membros da Liga das Nações, permitindo que muitas pessoas pudessem voltar ao seu país de origem. Em 1924, o direito de possuir o passaporte foi estendido aos armênios e ratificado por 35 países, entre eles o Brasil. Alguns anos depois, em 1928, o Conselho da Liga decidiu por assegurar também aos refugiados assírios, assírios-caldeus e turcos as proteções e vantagens jurídicas alcançadas pelo passaporte.

Ainda em 1928, durante a Conferência de Genebra, pela primeira vez foram feitas considerações em relação à situação jurídica de refugiados em caráter global, não os limitando à determinada região. O Ajuste resultante desta conferência pode ser considerado o primeiro estatuto internacional legal a tratar de refugiados, uma vez que trazia regras específicas sobre a sua expulsão, limitando-a à situação hipotética do refugiado ter entrado no novo país com a intenção de cometer algum ilícito penal ou atentar contra a segurança nacional daquele Estado. Ademais, pela

²¹ HEHR, Cristiano. **O direito internacional dos refugiados – história, desenvolvimento, definição e alcance. A busca pela efetivação dos direitos humanos no plano internacional e seus reflexos no Brasil.** Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, FDC, 2007, p. 77.

primeira vez, abordou-se a ideia do *non-refoulement*²², que seria esmiuçado e positivado anos mais tarde, com a Convenção de 1951.

Após a morte do Alto Comissário, em 1931, passou a funcionar o *Escritório Internacional Nansen para Refugiados*, criado com o que fora estabelecido no art. 24 do Pacto da Liga das Nações²³, que deu continuidade aos trabalhos iniciados pelo Dr. Fridtjof Nansen²⁴. Porém, anos mais tarde, já na década de 1940 e em plena Segunda Guerra Mundial (1939-1945), o Escritório Nansen se mostraria limitado e incapaz de auxiliar o assombroso número de migrantes e refugiados que aumentava exponencialmente, em especial italianos, espanhóis e alemães, que estavam fora do âmbito de proteção estipulado até o momento.

A partir de então, passou a ser exigida da Liga uma postura mais firme, o que culminou na criação do Alto Comissariado da Liga das Nações, em 1938, que posteriormente passaria a ser chamado Alto Comissariado da Liga ou, simplesmente, Alto Comissariado, com sede em Londres²⁵. Todavia, já eram consistentes as críticas direcionadas à entidade, como o fato de nunca ter criado uma definição global para “refugiados” e por ter sempre proclamado definições para

²² Este é uma norma de *jus cogens*, um princípio segundo o qual os países não podem obrigar uma pessoa a retornar ao seu país de origem se houver um receio fundado.

²³ Art. 24. Todas as repartições internacionais anteriormente estabelecidas por tratados coletivos serão, sob reserva do consentimento das partes, postas sob a autoridade da Sociedade. O mesmo se fará com todas as demais repartições ou comissões que forem posteriormente criadas para regular e resolver questões de interesse internacional.

Para todas as questões de interesse internacional decididas pelas convenções gerais, mas não submetidas à fiscalização de comissões ou repartições internacionais, a Secretaria da Sociedade deverá, se as Partes o pedirem e se o Conselho consentir, reunir e distribuir todas as informações úteis e prestar toda a assistência necessária ou desejável.

O Conselho poderá decidir de custear pela Secretaria as despesas de qualquer repartição ou comissão posta sob a autoridade da Sociedade (SAMPAIO, Tatiana de Souza. **Segurança coletiva no âmbito das Nações Unidas: evolução, cenários e possibilidades**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/his1919.htm>>. Acesso em: 07 set. 2012).

²⁴ CHIAPETTI, Thatiane Barbieri. **O direito internacional dos refugiados e o seu reflexo no ordenamento jurídico brasileiro na análise da Lei nº 9.474/97**. Trabalho de Conclusão do Curso de Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010, p. 13.

²⁵ O Alto Comissariado da Liga herdou a responsabilidade sobre todos os Refugiados Nansen e também sobre os refugiados alemães. Durante a sua existência, encarregou-se da proteção de mais de 700.000 refugiados, tendo enfrentado, por isso, diversos problemas. A proteção aos refugiados se resumiu ao apressamento da assimilação final dos refugiados russos nos países mediterrâneos e europeus, a assentamento final dos armênios na Grécia e na Síria e sua proteção política adequada e efetiva na Síria e no Líbano; a conclusão do assentamento dos assírios no Iraque e medidas que assegurassem a absorção dos refugiados provenientes da Alemanha em países em que um assentamento definitivo pudesse ser garantido (HEHR, Cristiano. **O direito internacional dos refugiados – história, desenvolvimento, definição e alcance. A busca pela efetivação dos direitos humanos no plano internacional e seus reflexos no Brasil**. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, FDC, 2007, p. 88).

casos distintos e desconectados²⁶. Ademais, a Liga havia falhado em conter o crescimento do fascismo na Europa, ainda que a sua atuação estivesse sempre limitada pelas cartas constitutivas e pela forte soberania estatal, de forma que sua atuação junto à problemática internacional dos refugiados não consistiu em um regime efetivo e duradouro.

Com o declínio da efetividade política e da credibilidade da Liga, particularmente após a saída da Alemanha, do Japão e da Itália, e depois da falha na resolução de conflitos na Manchúria e na Etiópia, durante a década de 1930, a sua competência para lidar com questões atinentes aos refugiados decresceu.

Assim, em 1938, foi criado o Comitê Intergovernamental para Refugiados (*Intergovernmental Committee on Refugees - IGCR*), que foi o resultado da Convenção de Evian, realizada ao ser chamada pelo então presidente dos Estados Unidos, Franklin Roosevelt, fora do âmbito da Sociedade das Nações. Esta Convenção foi importante porque trouxe uma ampliação dos critérios objetivos usados na definição de refugiado até então, de forma que estes não eram mais somente aqueles que se viam forçados a abandonar sua pátria em função de guerras ou conflitos civis, mas também aqueles que eram perseguidos em razão de suas *opiniões políticas, credos religiosos ou origem racial*.

Com a Segunda Guerra Mundial perto do seu fim, eram notáveis os milhões de desabrigados, tanto na Europa como no mundo todo, em razão do conflito. A primeira resposta internacional para a problemática dos refugiados pós-guerra seguiu o exemplo do período que perdurou o conflito: a adoção de medidas temporárias para resolver a situação emergencial. O então Quartel General das Forças Supremas Aliadas Expedicionárias (QGFSAE) vislumbrou os refugiados como um problema de grandes proporções, que colocava em risco a ordem social e econômica da Europa. Assim, centrou forças em coordenar o retorno de milhares de pessoas à União Soviética e à Europa Oriental. Seu trabalho, entretanto, foi considerado controverso, uma vez que a vontade de muitos que não pretendiam voltar aos seus países de origem, devido ao temor de serem perseguidos pelo regime comunista, não foi respeitada.

²⁶ ANDRADE, José Henrique Fischel de. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. São Paulo: Renovar, 2001, p. 99-125.

Desta forma, em 1943, foi criada a Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Reabilitação (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration – UNRRA*), cuja principal função era substituir o Quartel General e negociar a repatriação de milhares de refugiados que estavam sob controle dos Aliados. Este foi o primeiro órgão a condicionar o *status* de refugiado às pessoas que comprovadamente sofressem perseguição por motivos de raça, religião ou em atividades em favor das Nações Unidas, com exceção feita aos perseguidos pelo regime nazista alemão. Assim, a avaliação das candidaturas para o *status* de refugiado seria feita de forma individual e não mais em grupos, o que também representou um avanço.

Todavia, a UNRRA não era um órgão exclusivo de proteção aos refugiados e, apesar de possuir autorização para assistir aqueles que estavam sob seus cuidados, não era responsável pelo reassentamento de refugiados e deslocados no Terceiro Mundo, de modo que acabou sendo (assim como o IGCR) extinta em 1947. No mesmo ano, entretanto, foi criada a Organização Internacional para Refugiados (OIR), que focava no reassentamento dos refugiados e deslocados remanescentes dos conflitos da época.

Ainda que durante o seu curto mandato de um ano e meio a OIR tenha tido a participação de somente dezoito países do sistema das Nações Unidas, a organização, além de equacionar a questão do assentamento de 1 milhão de pessoas²⁷, aperfeiçoou a redação do conceito de refugiado, ao desenvolver a perspectiva individualista de forma muito mais avançada que as suas instituições precedentes. Assim, o aspecto coletivo deixou, definitivamente, de ser decisivo na concessão do *status* de refugiado, tendo sido a ênfase posta na situação do indivíduo. Outra inovação trazida pela “nova” definição foi a menção de perseguição e do seu respectivo bem fundamentado temor²⁸.

Antes do fim do mandato da OIR, teve início na Assembleia Geral da ONU uma discussão quanto ao seu sucessor. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada em 10 de dezembro de 1948²⁹, que proclama, em seu artigo 14,

²⁷ CHIAPETTI, Thatiane Barbieri. **O direito internacional dos refugiados e o seu reflexo no ordenamento jurídico brasileiro na análise da Lei nº 9.474/97**. Trabalho de Conclusão do Curso de Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010, p. 14.

²⁸ ANDRADE, José H. Fichel. O Brasil e a organização internacional para refugiados (1946-1952). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, n. 48, p. 62, 2005.

²⁹ Uma vez que a proposta (com origem na Comissão de Direitos Humanos da ONU) da Declaração Universal dos Direitos Humanos, antes de ser posta em votação na Assembleia Geral, precisava passar pelo crivo de todos os países-membro, foi somente após 83 reuniões e 170 emendas,

que toda pessoa em caso de perseguição tem o direito de buscar asilo e de desfrutá-lo em outro país, foi decisiva nesta questão. Desta forma, foi em 3 de dezembro de 1949 que a Assembleia Geral, pela Resolução 319 (IV), denominada *Refugees and Stateless Persons* (Pessoas Refugiadas e Apátridas), propôs a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)³⁰ e, no ano seguinte, por meio da Resolução 428 (V), teve seu estatuto aprovado.

O ACNUR iniciou suas atividades em 1º de janeiro de 1951, com as funções primordiais de propiciar a proteção internacional e buscar soluções permanentes para o problema dos refugiados, desenvolvendo um trabalho profundamente humanitário. Além disso, busca auxiliar os Estados, no sentido de criar condições efetivas para a proteção dos direitos humanos e respeito às liberdades fundamentais, bem como para a solução pacífica dos conflitos, com a finalidade de reduzir, ou mesmo eliminar, as situações que geram refugiados.³¹

Inicialmente, a definição de refugiado adotada pelo ACNUR consistia em *qualquer pessoa que está fora do seu país de origem devido a fundado temor de perseguição em razão de sua raça, religião, nacionalidade ou opinião política*. Essa definição, que traz a palavra “perseguição” como característica central, demonstra claramente o desejo de enquadrá-la na interpretação ocidental dos que procuram asilo, o que refletia, em última análise, a vontade das maiores potências do período, Estados Unidos e Reino Unido, e que ia de encontro aos interesses da União Soviética. A definição, assim, serviu para fins ideológicos, porque estigmatizou os regimes comunistas como perseguidores.

Nesta época, também, a entidade tinha uma limitação temporal, de somente atender àqueles refugiados originados de eventos anteriores a 1º de janeiro de 1951, e uma limitação material, uma vez que excluiu da sua abrangência os deslocados internos. Posteriormente, entretanto, o ACNUR, bem como a comunidade internacional, reviram essas limitações e definições mais amplas do termo refugiado e passaram a considerar quem teve que deixar seu país devido a conflitos armados,

requeridas pelos delegados que representavam os seus Estados, que ela veio a ser ratificada. Quando houve a votação, quarenta e oito países votaram a favor da Declaração, oito países do bloco soviético abstiveram-se e nenhum votou contra (HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2009, p. 205).

³⁰ Em inglês: *United Nations High Commission for Refugees* (UNHCR).

³¹ BARBOSA, Luciano Pestana; DA HORA, José Roberto Sagrado. **A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados**. Monografia apresentada para Conclusão do XX Curso Superior de Polícia. Brasília: ACNUR Brasil, 2007, p. 18.

violência generalizada e violação massiva dos direitos humanos, inclusive após 1951. Destarte, passou a auxiliar milhões de deslocados, e atualmente estima-se que mais de 43 milhões de pessoas estão dentro do interesse do ACNUR, entre solicitantes de refúgio, refugiados, apátridas, deslocados internos e repatriados, distribuídos em todos os continentes³².

Quanto ao seu orçamento, frisa-se que o ACNUR, diferente de outras agências da ONU, se mantém por meio de contribuições voluntárias de países doadores, sendo que 95% das doações são originárias do governo de 15 países. Outros doadores são constituídos por organizações intergovernamentais, não-governamentais e das Nações Unidas, empresas e particulares a título individual. Os Estados Unidos da América são os maiores financiadores da agência, tendo direcionado para a organização, somente no ano de 2006, uma quantia superior a US\$ 297 milhões. Em contrapartida, com os atentados terroristas de 11 de setembro, os países do continente americano, sob sua influência, estão mais seletivos e restritivos na aceitação de novos refugiados³³.

Ainda que o ACNUR tenha surgido como agência temporária, com mandato até 1953, acabou por se consolidar como um dos principais órgãos de promoção de proteção humanitária e direitos humanos do mundo e permanece atuando até a atualidade³⁴, de forma que a sua criação foi o marco do fim da fase moderna e início da fase contemporânea da proteção internacional aos refugiados³⁵.

³² ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/breve-historico-do-acnur/>>. Acesso em: 05 maio 2012.

³³ BARBOSA, Luciano Pestana; DA HORA, José Roberto Sagrado. **A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados**. Monografia apresentada para Conclusão do XX Curso Superior de Polícia. Brasília: ACNUR Brasil, 2007, p. 21.

³⁴ Importante ressaltar que o ACNUR não é o único órgão a atuar no auxílio de refugiados, pois conta com o apoio ou a parceria de mais de mil e quinhentas organizações não governamentais e com a ajuda direta e indireta de outras agências da ONU, como: a Organização Mundial da Saúde (OMS); a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); o Fundo das Nações Unidas para Crianças (UNICEF); o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); e o Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (PNUMA). Também tem se destacado na proteção internacional dos refugiados a colaboração do Alto Comissariado para os Direitos Humanos das Nações Unidas (HCHR), órgão administrativo e executor das políticas de proteção e promoção dos direitos humanos no mundo (Ibidem, p. 20).

³⁵ ANDRADE, José Henrique Fischel de. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. São Paulo: Renovar, 2001, p. 124.

1.3 A CONVENÇÃO DE 1951 E O PROTOCOLO DE 1967

No mesmo ano em que foi criado o ACNUR, e apenas três anos após a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos, é que foi aprovada a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, pela Assembleia Geral da ONU, em 26 de julho de 1951, a qual entrou em vigor em 21 de abril de 1954, consolidando o reconhecimento internacional às necessidades duradouras e constantes de refugiados. Sua existência está intrinsecamente ligada ao fato de que, à época, acreditava-se que, uma vez fossem reassentados e repatriados, a problemática deixaria de existir. Todavia, essa perspectiva mudou ao verificar-se que as crises de refugiados, não somente na Europa, mas em todo o mundo, têm caráter repetitivo e perene, de forma que se fazia necessário um órgão nos mesmos moldes do Alto Comissariado, porém perene³⁶.

O documento, um tratado normativo multilateral, assinado inicialmente apenas por 12 países³⁷, constitui a Carta Magna dos refugiados e define, em caráter universal, a sua condição dispondo seus direitos e deveres. A partir dele e em conformidade com suas disposições se tem estabelecido, até os dias de hoje, normas, positivadas ou costumeiras, que visam à garantia dos direitos dos refugiados, que é, em última análise, a garantia aos próprios direitos fundamentais a todos os homens. Não por acaso, os preceitos da Convenção de 1951 devem ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal de 1948 e com todos os principais tratados internacionais de proteção de direitos humanos, de forma que, hodiernamente, é impossível conceber o Direito Internacional dos Refugiados de maneira independente e desvinculada do Direito Internacional dos Direitos Humanos³⁸.

³⁶ ARAÚJO, Nádya de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. São Paulo: Renovar, 2001, p. 386.

³⁷ 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. Atualmente, todavia, trata-se de um documento de ampla aceitação internacional, contando com a assinatura de 144 países em todo o mundo (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and 1967 Protocol**. Atualizado em abr. 2011. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b73b0d63.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2012).

³⁸ PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nádya de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. São Paulo: Renovar, 2001, p. 38.

Pensando neste aspecto de inviolabilidade de direitos fundamentais, o referido Estatuto do Refugiado previu uma série de direitos e deveres a ser respeitada tanto pelos próprios refugiados, quanto pelo país que os acolheu³⁹; assim, restou estipulado que a eles caberia acesso a cortes jurisdicionais, direitos civis, econômicos e laborais, além do direito à igualdade, à dignidade e à não discriminação⁴⁰. Entretanto, de todos os direitos protegidos pelo documento, merece destaque o princípio do *non-refoulement*⁴¹, que constitui um princípio basilar do sistema de proteção de refugiados. Também chamado de “princípio da não devolução”, foi uma inovação⁴² trazida pela Convenção de 1951 e estabelece que o solicitante de refúgio não poderá ser obrigado a retornar a um país onde possa sofrer uma perseguição ameaçadora ou violadora de seus direitos fundamentais. Este princípio é, assim, considerado uma provisão geral tanto dos Direitos dos Refugiados quanto dos Direitos Humanos, devendo ser reconhecido e respeitado como um princípio de *jus cogens*, pertencente ao direito internacional costumeiro e sendo utilizado até mesmo por países que não aderiram à Convenção⁴³.

Outra inovação trazida pelo Estatuto do Refugiado foi concentrar em um único órgão, o ACNUR, a responsabilidade pela aplicação das normas internacionais pertinentes ao tema, o que facilitava o controle e aumentava a eficácia dos trabalhos. Ademais, também inovou ao propor, pela primeira vez em um documento

³⁹ De acordo com o art. 2º da Convenção de 1951: “Cada refugiado tem, para com o país em que se encontra, deveres que incluem em especial a obrigação de acatar leis e regulamentos e, bem assim, as medidas para a manutenção da ordem pública”.

⁴⁰ Muitos outros direitos estão também assegurados no documento, além daqueles enunciados na Declaração Universal de 1948, como o direito à vida, à segurança, à liberdade, à educação, ao não submetimento a tratamento cruel ou degradante, à liberdade religiosa, etc. Alguns destes direitos, entretanto, somente terão validade após a concessão do *status* definitivo de refugiado pelo país receptor (PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. São Paulo: Renovar, 2001, p. 47).

⁴¹ De acordo com o art. 33 da Convenção de 1951: “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”. E continua, no inciso 2º: “Contudo, o benefício da presente disposição não poderá ser invocado por um refugiado que haja razões sérias para considerar perigo para a segurança do país onde se encontra, ou que, tendo sido objecto de uma condenação definitiva por um crime ou delito particularmente grave, constitua ameaça para a comunidade do dito país”.

⁴² Embora a ideia que sustenta esse princípio já existisse desde o Ajuste resultante da Convenção de Genebra de 1928, foi somente na Convenção de 1951 que ele foi, de fato, incorporado ao ordenamento jurídico internacional.

⁴³ PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. São Paulo: Renovar, 2001, p. 48.

convencional universal, uma definição geral das pessoas que deveriam ser consideradas refugiadas, substituindo os acordos *ad hoc* para situações específicas de refugiados utilizados anteriormente⁴⁴.

Este conceito, entretanto, ainda que representasse um avanço normativo, trazia as já mencionadas limitações temporais e geográficas. Assim, a condição de refugiado se restringia aos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 no continente europeu. Ainda que fosse aplicável a milhares de pessoas, uma vez que até a década de 50 a maioria dos refugiados era europeia, tal definição mostrou-se inoperante com o decorrer do tempo. Isso porque, ao longo da década de 1960, com o fim da guerra, se intensificaram os movimentos pela independência dos países colonizados por potências europeias, especialmente na África. Os refugiados originados desses movimentos, ainda que fossem amparados pelo ACNUR, não eram abrangidos pela legislação internacional vigente, devido à reserva temporal estabelecida na Convenção de 1951.

Em 1963, procurando atender às necessidades dos milhares de refugiados africanos decorrentes da crise colonialista no continente, foi criada a Organização da Unidade Africana⁴⁵ (OUA). Em 1969, a entidade aprovou a Convenção que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África⁴⁶, que procurava contemplar as características específicas da região. Assim, seu conceito de refugiado foi ampliado em relação ao da Convenção de 1951, definindo, em seu artigo 2º, que estes seriam todos aqueles que foram obrigados a sair de seu país não somente por perseguição, mas também por *agressão, ocupação externa, ocupação estrangeira ou acontecimentos que perturbam gravemente a ordem pública numa parte ou totalidade do seu país de origem ou do país que tem nacionalidade*⁴⁷.

Ainda que inicialmente tenha se acreditado que a definição trazida pela Convenção da OUA contrastava com a do Estatuto dos Refugiados, logo essa noção

⁴⁴ LAVANCHY, Philippe. **ACNUR e América Latina: estratégias regionais e soluções aos problemas no continente.**Genebra: ACNUR, 2004, p. 9.

⁴⁵ A OUA foi substituída pela União Africana (UA) em 09 de julho de 2002.

⁴⁶ Adotada pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da Organização da Unidade Africana (OUA), quando da sua Sexta Sessão Ordinária (Addis Ababa, Etiópia, 10 de Setembro de 1969). Entrada em vigor: 20 de junho de 1974, de acordo com o seu artigo XI (LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O reconhecimento do refugiado no Brasil no início do século XXI. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas.** 1. ed. Brasília: ACNUR/Ministério da Justiça, 2010, p. 75).

⁴⁷ Ibidem, p. 75.

foi superada, ficando clara a ideia de complementaridade. Embora reconhecesse a Convenção de 1951 como “instrumento fundamental e universal relativo ao estatuto dos refugiados” e reiterando a definição de refugiado trazida por este documento, a Convenção da OUA amplia esse conceito e prevê outros dispositivos relevantes que não estão expressamente previstos naquele documento, inserindo no plano normativo dispositivos que atendessem aos novos contingentes de refugiados que surgiam. Esta ideia, aliada aos fluxos migratórios gerados pelas descolonizações africanas, reforçou a necessidade de se alterar a definição de refugiado dada pela Convenção de 1951 que, em razão da sua limitação temporal, tornava-se inaplicável.

Destarte, o Secretário-Geral da ONU dirigiu-se aos 141 países signatários da Convenção de 1951, pedindo que aderissem ao Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, que foi assinado em 31 de janeiro de 1967, na sede das Organizações Unidas, em Nova York, e cujo dispositivo principal suprimia a reserva temporal que definia como refugiados somente aqueles provenientes de acontecimentos anteriores a 1º de janeiro de 1951. O Protocolo de 1967 explica sua existência logo nos primeiros parágrafos:

Considerando que a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados assinada em Genebra, em 28 de julho de 1951 (daqui em diante referida como a Convenção), só se aplica às pessoas que se tornaram refugiados em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951.

Considerando que, desde que a Convenção foi adotada, surgiram novas categorias de refugiados e que os refugiados em causa podem não cair no âmbito da Convenção.

Considerando que é desejável que todos os refugiados abrangidos na definição da Convenção, independentemente do prazo de 1º de janeiro de 1951, possam gozar de igual estatuto (...).

Cabe notar que, ainda que guarde total relação com o Estatuto do Refugiado, o Protocolo de 1967 é um documento independente e não uma mera revisão deste Estatuto, nos termos do artigo 45 do mesmo. Os Estados contratantes do Protocolo, o qual pode ser ratificado por Estados que não são partes da Convenção, ao aderirem a este, concordam em aplicar os artigos 2º a 34 do documento consubstanciado em 1951. Com efeito, enquanto Cabo Verde, Estados Unidos e Venezuela somente aceitaram o Protocolo de 1967, Madagascar, Mônaco, Namíbia e São Vicente e Granadinas ratificaram apenas a

Convenção de 1951. Assim, com a entrada em vigor do Protocolo, existem, de fato, dois tratados sobre a mesma matéria⁴⁸.

Somada à questão da limitação temporal, resolvida com o Protocolo de 1967, restou pendente a matéria relacionada à limitação geográfica, estabelecida na Convenção de 1951 como opção dada aos Estados Partes quando da sua ratificação. Desta forma, uma das grandes dificuldades encontradas pelo ACNUR, à época, foi convencer os países signatários a não estabelecerem tal reserva, ou a suprimirem caso já a houvessem aceitado. Atualmente, de fato, poucos Estados mantêm essa limitação⁴⁹.

Em que pese a sua inegável importância no cenário dos direitos humanos internacional, a Convenção e o seu Protocolo ainda carecem de aperfeiçoamento. De acordo com Hathaway⁵⁰, após a eliminação da restrição temporal, somente as pessoas às quais a migração era justificada pelo medo de perseguição em razão do seu *status* político e/ou civil estavam dentro do raio de alcance do sistema de proteção, embasado na Convenção de 1951; assim, a maioria dos refugiados de países do Terceiro Mundo ficou, de fato, excluída, tendo em vista que eles eram, em sua maioria, fugitivos de desastres naturais, de guerras ou de desordens políticas ou econômicas.

Por seu turno, Guy Goodwin-Gil corrobora essa ideia ao afirmar que, em alguns pontos, a Convenção se mostra inadequada em face dos “novos refugiados”, como os oriundos da violência étnica e de gênero e não englobando, também, os *deslocados internos*⁵¹ e sendo insensível a problema de segurança, como o terrorismo e o crime organizado. Além disso, deixa de regulamentar questões importantes como o movimento em massa de refugiados, os detalhes da cooperação

⁴⁸ GOODWIN-GILL, Guy S. Convention relating to the status of refugees and protocol relating to the status of refugees. United Nations. **Audio Visual Library of International Law**, 1997, p. 9. Disponível em: <<http://untreaty.un.org/cod/avl/ha/prsr/prsr.html>>. Acesso em: 28 out. 2012.

⁴⁹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and 1967 Protocol – (ACNUR)**. Atualizado em abr. 2011. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b73b0d63.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2012.

⁵⁰ HATHAWAY, 1992, p. 9-10 *apud* PIOVESAN, Flávia. **Igualdade, diferença e direitos humanos**. São Paulo: Lúmen/Ajuris, 2008, p. 33.

⁵¹ Embora as pessoas deslocadas involuntariamente dentro dos seus próprios países não sejam reconhecidas pelos instrumentos internacionais como refugiadas e a sua problemática seja tratada fundamentalmente como responsabilidade dos Estados de quais são nacionais, o ACNUR reconhece que a questão é motivo de séria preocupação humanitária, uma vez que muitas das suas causas são, frequentemente, semelhantes a dos movimentos de refugiados (Conclusão nº 75 do Comitê Executivo do ACNUR).

internacional e a promoção das soluções para aqueles que possuem os *status* de refugiado⁵².

1.4 O CONTEXTO LATINO-AMERICANO

O continente americano sempre esteve marcado, historicamente, por movimentos migratórios, recebendo, desde o período colonial até meados do século XX, um expressivo contingente de imigrantes europeus. Ademais, também chegaram à região grupos procedentes de outros locais, especialmente da África, em decorrência do sistema escravagista vigente até o século XIX, da Ásia – com destaque para chineses e japoneses – e, em menor número, do Oriente Médio. Este caráter receptor, que perdurou por alguns séculos, acabou por moldar características próprias na cultura e sociedade latino-americana e caribenha⁵³. Sobre este fenômeno, podemos observar:

Alrededor de 52 millones de personas integraron el movimiento de emigración intercontinental entre 1824 y 1924. De ellos, el 72% se movilizó hacia los Estados Unidos, el 21% hacia América Latina y el 7% restante hacia Australia. De los 11 millones de personas cuyo destino fue América Latina, la mitad se dirigió a la Argentina, el 36% a Brasil, y el resto se distribuyó entre los diversos países latinoamericanos. De las nacionalidades que componían esta inmigración, el 38% eran italianos, el 28% españoles y el 11% portugueses. Como se observa, los italianos predominaron en las corrientes de emigración hacia América Latina hasta alrededor de 1905, cuando los españoles comenzaron a ser el grupo más numeroso. Del total de la emigración italiana entre 1881 y 1924, alrededor del 45% se dirigió a otros países europeos, 30% a los Estados Unidos, 13% a la Argentina y 9% a Brasil⁶⁴.

Entretanto, a partir de 1950, quando a Europa iniciou sua recuperação econômica, o estreitamento das relações políticas, comerciais e econômicas com os Estados Unidos viabilizou uma mudança na orientação de migração e, gradualmente, a América Latina tornou-se uma região de emigração⁵⁵.

⁵² GOODWIN-GILL, Guy S. Convention relating to the status of refugees and protocol relating to the status of refugees. United Nations. **Audio Visual Library of International Law**, 1997, p. 7. Disponível em: <<http://untreaty.un.org/cod/avl/ha/prsr/prsr.html>>. Acesso em: 28 out. 2012.

⁵³ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo**. 2008, p. 85. Disponível em: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/34889/capitulo_II.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2012.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Ibidem.

Embora, na época, já estivesse em vigor tanto a Declaração Universal de 1948 quanto a Convenção de 1951, este intenso fluxo de pessoas, todavia, ressaltou a necessidade de instrumentos normativos em nível regional que atendessem à nova realidade desses migrantes, o que acabou se concretizando com a promulgação, em 1969, da Convenção Americana de Direitos Humanos⁵⁶, que é considerada o mais importante documento no sistema interamericano em relação à proteção de garantias e direitos do homem.

Embora essa Convenção não enuncie de forma específica qualquer direito social, cultural ou econômico⁵⁷, limitando-se a determinar aos Estados que alcancem, progressivamente, a plena realização dos direitos previstos em seu conteúdo, é no seu 22º artigo que se encontra fundamentado, atualmente, o instituto do asilo na concepção latino-americana. Nestes termos, prevê:

Toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos, de acordo com a legislação de cada Estado e com as Convenções internacionais⁵⁸.

Assim, é possível dizer que, além das definições de refugiado existentes na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, existe na América Latina outra forma de proteção – chamada asilo – conferida a pessoas perseguidas. Aqui, diferentemente da maior parte dos países, os termos refúgio e asilo não são sinônimos, tratam de institutos diferentes, apesar de ambos visarem à proteção de pessoas perseguidas em seus países de origem⁵⁹.

⁵⁶ A Convenção Americana de Direitos Humanos foi adotada em 1969 em uma Conferência intergovernamental celebrada pela Organização dos Estados Americanos (OEA). O encontro aconteceu em São José, Costa Rica, o que explica o porquê de a Convenção Americana ser também conhecida como “Pacto de San José da Costa Rica”. A Convenção Americana entrou em vigor em julho de 1978, quando o 11º instrumento de ratificação foi depositado. (BUERGENTHAL, Thomas. *The Inter-American System for the protection of human rights*, 1984, *apud* PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 87).

⁵⁷ Posteriormente, em 1988, a Assembleia da OEA adotou um protocolo adicional à Convenção, concernente aos direitos sociais, econômicos e culturais (Protocolo de San Salvador), que entrou em vigor em novembro de 1999 (*Ibidem*, p. 89).

⁵⁸ Convenção Americana de Direitos Humanos. 1969.

⁵⁹ FRANÇA, Marjory Figueiredo Nóbrega. Declaração do Estatuto de Refugiado no Brasil, 2003, *apud* CHIAPETTI, Thatiane Barbieri. **O direito internacional dos refugiados e o seu reflexo no ordenamento jurídico brasileiro na análise da Lei nº 9.474/97**. Trabalho de Conclusão do Curso de Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010, p. 24.

1.4.1 Diferenças e semelhanças entre Asilo e Refúgio

A primeira regulamentação jurídica latino-americana, pertinente ao asilo, ocorreu no Tratado de Montevideu sobre Direito Internacional Penal de 1889, tendo o instituto evoluído gradativamente durante o século XIX e se consolidado no século seguinte, sendo hodiernamente regulado tanto pela Convenção Americana de Direitos Humanos como pelas Convenções de Havana de 1928 (Convenção sobre Asilo), a de Montevideu de 1933 (Convenção sobre Asilo Político) e a de Caracas de 1954 (Convenção sobre o Asilo Diplomático e Convenção sobre o Asilo Territorial)⁶⁰.

A respeito do desenvolvimento do Direito de Asilo na América Latina, podemos observar, nas palavras de José Henrique Fischel de Andrade:

Na ocasião do Primeiro Congresso Sul-Americano de Direito Internacional Privado concluiu-se, aos 23 de janeiro de 1889, o Tratado sobre Direito Penal Internacional, que, em seus artigos 15-19, vislumbra o asilo, relacionando-o, *inter alia*, às regras atinentes à extradição e aos delitos políticos. O tratado de 1889 foi deveras importante numa época em que se lutava pela independência de alguns Estados latino-americanos e pela consolidação da democracia em outros. Nessa luta pela consolidação e pela democracia, em que constantemente facções dissidentes impunham, à força, sistemas de governos ditatoriais, a utilização do instituto do asilo foi ampla. Como consequência, foram concluídos, neste continente, instrumentos internacionais regionais convencionais que regulavam, como ainda regulam, direta ou indiretamente, a concessão do asilo (...). A necessidade particular deste continente fez com que, na regulamentação jurídica regional do asilo, características próprias e peculiares fossem moldadas nos seus respectivos instrumentos (...). O refúgio, como instituto jurídico internacional global, surgiu e evoluiu já no século XX, a partir de 1921, à luz da Liga das Nações e, posteriormente, da Organização das Nações Unidas, motivado por razões via de regra diferentes das que ensejaram a gênese do asilo latino-americano⁶¹.

Neste diapasão, ensina Flávia Piovesan que o refúgio é um instituto juridicamente internacional, tendo alcance universal e trata-se de medida essencialmente humanitária, ao abarcar motivos religiosos, raciais, de

⁶⁰ Ao contrário do refúgio, o asilo pode ser "territorial", quando o Estado concede a proteção, acolhendo o indivíduo em seu território, ou "diplomático" 50, quando a concessão é levada a efeito fora de seu território, ou seja, no território do próprio Estado cujas autoridades perseguem o indivíduo, mas que são imunes à jurisdição desse Estado, a exemplo das repartições diplomáticas e consulares (BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. **A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados**. Monografia apresentada para conclusão do XX Curso Superior de Polícia. Brasília: ACNUR, 2007, p. 29).

⁶¹ ANDRADE, José Henrique Fischel de. Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952), 1996, *apud* PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. São Paulo: Renovar, 2001, p. 55-56.

nacionalidade, de grupo social e de opiniões políticas. Quanto ao asilo, é um instituto jurídico regional, tendo alcance na região da América Latina, essencialmente político, por tratar apenas de crimes de que não ensejam delitos de direito penal comum, como dissidência política, livre manifestação do pensamento ou, ainda, crimes relacionados com a segurança do Estado⁶².

Ademais, outras diferenças são assinaladas entre os dois institutos, entre as quais é importante mencionar: a concessão do asilo representa o exercício de um ato soberano próprio dos Estados, possuindo caráter constitutivo, ao passo que a resolução que concede refúgio tem caráter meramente declaratório; as causas para concessão do asilo são mais limitadas, porque compete a cada Estado definir o que é crime político, uma vez que não há, em nenhuma das Convenções que regulam a matéria uma definição única e apropriada; da mesma forma, estas Convenções não preveem nenhum organismo encarregado do cumprimento, supervisão ou programa de assistência para os asilados.

Em que pesem suas diferenças, ambos os institutos se aproximam, visto que estão relacionados ao amparo a pessoas perseguidas em seu país de origem, adotam a prática do *non-refoulement*, constituem medidas unilaterais, destituídas de reciprocidade e, sobretudo, possuem a mesma finalidade, qual seja, a proteção da pessoa e da dignidade humana, de forma que há quem defenda serem eles construções complementares⁶³.

Por outro lado, há autores que, ao discorrer sobre o tema, na comparação sobre os dois estatutos – o de refugiados e de asilados – o primeiro é reconhecido como mais preciso, moderno, progressivo e atual, além de ser aquele de que provém a mais ampla proteção a quem dele necessita. O instituto latino-americano do asilo, por sua vez, é considerado como um sistema mais estreito e inadequado para responder ao fluxo de refugiados atuais⁶⁴.

⁶² PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. São Paulo: Renovar, 2001, p. 57.

⁶³ Ibidem, p. 57.

⁶⁴ ANDRADE, *apud* CHIAPETTI, Thatiane Barbieri. **O direito internacional dos refugiados e o seu reflexo no ordenamento jurídico brasileiro na análise da Lei nº 9.474/97**. Trabalho de Conclusão do Curso de Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010, p. 25.

1.4.2 A Declaração de Cartagena

Nas décadas de 1970 e 1980, a América Latina foi marcada por violência generalizada e maciça violação dos direitos humanos, uma vez que, em diversos países da região, se estabeleceram regimes ditatoriais, regidos por conflitos armados que levaram ao deslocamento massivo da população, gerando um fluxo de dois milhões de refugiados, dos quais apenas 150 mil eram abrangidos pela definição clássica de refugiado, da Convenção de 1951⁶⁵. Ainda assim, na tentativa de frear o problema, a maioria dos países da América Latina e do Cone Sul adotou⁶⁶ tanto a Convenção quanto o seu Protocolo de 1967, que, embora apresentassem uma interpretação mais flexível do que os instrumentos referentes ao asilo até então firmados, eram incompletos frente à realidade na região.

Desta forma, tal qual ocorrera na África anos antes, percebia-se que era preciso atualizar os mecanismos legais que definiam quem poderia ser chamado de refugiado, visando contextualizá-los numa perspectiva regional. Com isso, em maio de 1981, o ACNUR organizou um Colóquio no México, que procurou analisar os problemas dos refugiados na região. Neste evento, destacou-se a necessidade de fornecer proteção às pessoas que fugiam em virtude de agressão ou dominação estrangeira, ocupação externa, violação massiva de direitos humanos ou acontecimentos que alterassem gravemente a ordem pública do país⁶⁷.

Na sequência dos acontecimentos, em 1984, a Universidade de Cartagena e o Centro de Estudos do Terceiro Mundo, sob os auspícios do governo da Colômbia e contando com a representação de dez países latino-americanos e especialistas de

⁶⁵ No período, somente na América Central, tivemos o fluxo de cerca de dois milhões de refugiados. Na Nicarágua, em decorrência da guerra civil e da queda do regime Somoza, cerca de 100 mil pessoas conseguiram abrigo temporário na Costa Rica, enquanto 30 mil obtiveram residência temporária em Honduras. Por sua vez, El Salvador, alvo de golpes políticos desde a sua independência, desde os anos 1970 teve que lidar com diversos grupos rebeldes. Devido ao conflito, salvadorenhos tiveram que procurar abrigo em Honduras (18 mil), Costa Rica (10 mil), Nicarágua, Estados Unidos, México e Belize. A Guatemala viveu situação semelhante àquela verificada em El Salvador, o que causou o deslocamento interno de um milhão de pessoas e a fuga de outras para o México, Nicarágua, Costa Rica e Panamá (MOREIRA, Julia Bertino. *A problemática dos refugiados na América Latina e no Brasil. Cadernos Proplam/USP*, São Paulo, ano IV, v. 2, p. 62-63, 2005).

⁶⁶ Até 1984, os países que assinaram a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 foram: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Nicarágua, Paraguai, Peru e Uruguai.

⁶⁷ MOREIRA, Julia Bertino. **A construção e transformação da definição de refugiado**. In: I SIMPÓSIO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS do Programa San Tiago Dantas UNESP/UNICAMP/PUC-SP, 2007, p. 13.

12 países⁶⁸, organizaram um Colóquio em Cartagena, com o intuito de buscar uma solução para os refugiados no âmbito regional. Neste Colóquio, elaborou-se a Declaração de Cartagena sobre Refugiados.

Em sua primeira conclusão, o documento determinou que os países da região deveriam adotar normas internas para facilitar a aplicação da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 e, se preciso, estabelecer procedimentos internos para a proteção dos refugiados. Na segunda, apelou para que os mesmos países ratificassem ou aderissem ao documento e o fizessem sem reservas⁶⁹.

A mais notória contribuição da Declaração de Cartagena, todavia, encontra-se na sua terceira conclusão, que dispõe:

(...) 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 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 a ordem pública.

Para cunhar este conceito, a Declaração se valeu tanto da Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969 quanto do que fora decidido no Colóquio do México, em 1981. Esta nova definição de refugiado, assim como a da Convenção da OUA, ficou conhecida como “ampliada”, em razão de determinar outros motivos, além dos já estabelecidos anteriormente, para o reconhecimento de um refugiado. Desta forma, as novas concepções não negam ou anulam aquela estabelecida na Convenção de 1951, mas, ao contrário, ampliam o seu rol.

Vale destacar que a Declaração de Cartagena é um instrumento meramente recomendatório, não tem força jurídica vinculante, ou seja, não obriga os países que se comprometeram com suas disposições a cumpri-las⁷⁰. Entretanto, mesmo aqueles países latino-americanos que não são signatários do documento, vêm

⁶⁸ Participaram do Colóquio as delegações de Belize, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e Venezuela.

⁶⁹ MOREIRA, Julia Bertino. **A construção e transformação da definição de refugiado**. In: I SIMPÓSIO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS do Programa San Tiago Dantas UNESP/UNICAMP/PUC-SP, 2007, p. 13.

⁷⁰ Nesse sentido, importante destacar que os dez países presentes no Colóquio de Cartagena a assinaram, contudo apenas quatro deles (Belize, Guatemala, Honduras e México) incorporaram a definição ampliada de refugiado em suas legislações internas. Além deles, Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai e Peru, que não assinaram a Declaração na ocasião do Colóquio, o fizeram posteriormente. Demais países da região aplicam a definição ampliada como regra de costume internacional. (MOREIRA, op. cit., p. 14).

aplicando a definição ampliada de refugiado, independente do país de origem do solicitante de refúgio⁷¹. Ademais, os termos utilizados pela definição da Declaração de Cartagena, como *violência generalizada, conflito interno e violência massiva aos direitos humanos* constituem a linguagem mais expansiva utilizada na definição de refugiado até o presente momento⁷².

A Declaração também foi além da Convenção Africana ao expressar, em uma de suas conclusões, a preocupação com a situação das pessoas deslocadas dentro do seu próprio país, chamando a atenção das autoridades nacionais e dos organismos internacionais para oferecer proteção e assistência aos deslocados internos⁷³.

Destarte, a proteção auferida pela Declaração estendeu-se a um número consideravelmente maior de pessoas, que até então se encontravam desamparadas, vítimas de violência, de repressão, de conflitos internos e de violação massiva de seus direitos humanos, além dos deslocados internamente em seu próprio país.

Nos seus quase 30 anos de vigência, o documento provou ser um meio útil de proteção no continente americano, sendo reafirmada sua importância em inúmeras resoluções da Assembleia Geral da ONU e da OEA. Na ocasião do seu 10º aniversário, inclusive, foi reiterada sua relevância, com a adoção da *Declaração de São José sobre Refugiados e Deslocados Internos*, que mais uma vez enfatizou a questão dos deslocados internos na região e a necessidade de enfrentar essa problemática⁷⁴.

Em 2004, quando das comemorações do vigésimo aniversário da Declaração de Cartagena, foi promovida uma ampla reflexão sobre a situação dos refugiados no mundo e particularmente na América Latina, em virtude das crises humanitárias da região e dos desafios da integração econômica dos refugiados. Como compromisso assumido neste encontro, 20 países da região assinaram o Plano de Ação do

⁷¹ KOURULA, *apud* CHIAPETTI, Thatiane Barbieri. **O direito internacional dos refugiados e o seu reflexo no ordenamento jurídico brasileiro na análise da Lei nº 9.474/97**. Trabalho de Conclusão do Curso de Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010, p. 25.

⁷² *Ibidem*, p. 25.

⁷³ Declaração de Cartagena, Seção III, §9º.

⁷⁴ LAVANCHY, Philippe. **ACNUR e América Latina: estratégias regionais e soluções aos problemas no continente**. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?Team=%7BC728A416-5AA7-476D-B239-CC89FFB36301%7D>>. Acesso em: 18 nov. 2012.

México (PAM), instrumento que reconhece a responsabilidade dos Estados de garantir a proteção internacional de refugiados, bem como a necessidade de cooperação internacional na busca de soluções duradouras⁷⁵⁷⁶.

Essas soluções duradouras, previstas no PAM, incluem a adoção de três programas, que constituem a base da execução de todo o Plano de Ação. O primeiro deles trata do programa *Cidades Solidárias*, uma tentativa de promoção de autossuficiência e integração local para os refugiados e deslocados de grandes centros urbanos. O segundo pilar do PAM é o programa *Fronteiras Solidárias*, uma iniciativa criada a partir das observações dos países fronteiriços à Colômbia mais afetados pelo fluxo de pessoas em direção aos seus territórios – Equador, Panamá e Venezuela – para promover uma resposta humanitária em favor daqueles grupos que mereçam proteção internacional.

E, por fim, o terceiro pilar, que também é a peça-chave do Programa de Ação, é o programa de *Reassentamento Solidário*, e corresponde a um programa de reassentamento regional para refugiados latino-americanos. Proposto pelo Brasil e imbuído dos princípios de *solidariedade internacional* e *responsabilidade compartilhada*, essa iniciativa abre a possibilidade a que qualquer país da região interessado possa associar-se ao programa, oferecendo receber refugiados que se encontrem em outros países da América Latina⁷⁷.

Cabe ressaltar que, no âmbito de toda esta ação, a sociedade civil é chamada a articular, integrar e fortalecer as Redes de Proteção, para atuar no conjunto da estrutura tripartite – Governo, ACNUR e sociedade civil – na efetivação de soluções duradouras⁷⁸.

⁷⁵ Capítulo III do Plano de ação do México.

⁷⁶ SAMPAIO, Cyntia. Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário: evolução e reflexões para o seu fortalecimento. In: **Refúgio, Migrações e Cidadania – Caderno de Debates**, ACNUR, n. 5, p. 25, 2010.

⁷⁷ LAVANCHY, Philippe. **ACNUR e América Latina: estratégias regionais e soluções aos problemas no continente**. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?Team=%7BC728A416-5AA7-476D-B239-CC89FFB36301%7D>>. Acesso em: 18 nov. 2012.

⁷⁸ MARINUCCI, Roberto; MILESI, Rosita. Migrantes e Refugiados: por uma Cidadania Universal. In: **Refúgio, Migrações e Cidadania – Caderno de Debates**, ACNUR, n. 1, p. 75, 2006.

1.4.3 Breves considerações sobre o instituto do refúgio na América Latina

Atualmente, na América Latina, o sistema de asilo está em desuso e o instituto do refúgio e a forte atuação do ACNUR encontram-se consolidados por toda região. Ademais, hoje todos os países do Mercosul⁷⁹ são signatários da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, tendo adotado, em maior ou menor grau, medidas para o efetivo cumprimento das suas disposições.

Neste contexto regional, o Brasil destaca-se como um dos países sul-americanos que mais acolhe refugiados e solicitantes de refúgio. De acordo com o ACNUR, o país abriga atualmente 4.477 refugiados, enquanto há 180 pedidos pendentes⁸⁰. Estas pessoas são de 76 nacionalidades distintas, sendo que 63% vêm da África, 23% das Américas, 10% da Ásia e 2% da Europa, de forma que Angola, Colômbia, República Democrática do Congo, Libéria e Iraque são os países com maior representatividade de refugiados em solo brasileiro⁸¹.

Afora o Brasil, destacam-se também a Argentina (que acolhe 3.361 refugiados), Venezuela (2.022), Chile (1.674) e Peru (1.144), ao passo que Paraguai e Uruguai abrigam apenas uma centena de refugiados⁸². Neste contexto, vale ressaltar a situação do Equador, que em 1999 apresentava somente 310 pessoas abrigadas em seu território, e em 2003, passou a acolher um enorme contingente de 6.381 pessoas⁸³, em decorrência dos conflitos armados que vêm ocorrendo na Colômbia, país do qual é vizinho. Atualmente, o Equador possui 55.092, de acordo com dados do ACNUR, e constitui a maior população refugiada da América do Sul⁸⁴.

Neste sentido, as políticas públicas equatorianas relativas a refugiados são das mais progressivas do mundo. Entretanto, a xenofobia no interior do país é muito

⁷⁹ Cabe ressaltar que, devido aos acontecimentos recentes que resultaram no *impeachment* do presidente paraguaio, Fernando Lugo, o Paraguai foi suspenso do Mercosul, entrando no seu lugar a Venezuela. Esta, todavia, somente assinou o Protocolo de 1967, não sendo signatária da Convenção de 1951.

⁸⁰ UNHCR. **Global Trends 2011**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fdecbe2.html>>. Acesso em: 18 nov. 2012.

⁸¹ COMITÊ NACIONAL PARA REFUGIADOS (CONARE). **Dados informativos**. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ7605B707ITEMIDE5FFE0F98F5B4D22AFE703E02BE2D8EAPTBRIE.htm>>. Acesso em: 06 jul. 2012.

⁸² UNHCR. **Global Trends 2011**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fdecbe2.html>>. Acesso em: 18 nov. 2012.

⁸³ MOREIRA, Julia Bertino. A problemática dos refugiados na América Latina e no Brasil. **Cadernos Prolam/USP**, São Paulo, ano IV, v. 2, p. 69, 2005.

⁸⁴ UNHCR. **Global Trends 2011**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fdecbe2.html>>. Acesso em: 18 nov. 2012.

intensa, o que dificulta a busca por emprego ou acesso a serviços básicos. A segurança é também uma questão delicada, porque estão presentes em território equatoriano grupos armados colombianos, devido a operações relacionadas a drogas, tráfico de armas e de pessoas na região. Problemas são mais comuns na região limítrofe entre os dois países, tendo em vista que uma parcela dos refugiados vive em comunidades remotas, longe da segurança oferecida pelo Estado. Essas falhas, tanto na segurança da população local como da refugiada, induz ao equívoco de que os colombianos são os responsáveis pela crescente insegurança nas comunidades⁸⁵.

Retirando o foco do Cone Sul, os países latino-americanos que mais se destacam como receptores de refugiados são a Costa Rica, o Panamá e o México. Outros países, como Cuba, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua e Belize têm números relativamente baixos de pessoas acolhidas em seus territórios⁸⁶.

1.5 PANORAMA CONTEMPORÂNEO SOBRE O REFÚGIO

Nos últimos anos, é possível observar crescentes mudanças no perfil do refúgio. Considerando que os direitos dos refugiados e as ações humanitárias em prol de migrantes forçados em todo o mundo são relativamente novos, trata-se de matéria em plena construção. Desta forma, é preciso que as disposições normativas nacionais e internacionais, bem como as formas de prevenção e solução do instituto do refúgio se adaptem às necessidades contemporâneas.

Desta forma, primeiro cabe analisar a evolução da atuação das Nações Unidas, que foi, em um primeiro momento, seriamente afetada pela Guerra Fria⁸⁷. Tendo sido claramente estabelecida com base em princípios universais, a organização tornou-se rapidamente o palco de conflitos entre as superpotências e os seus aliados. Em nível político, o Conselho de Segurança da ONU foi frequentemente bloqueado. Em nível mais operacional, as várias atividades das

⁸⁵ UNHCR. **Global Trends 2011**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fdecce2.html>>. Acesso em: 18 nov. 2012.

⁸⁶ Ibidem.

⁸⁷ Guerra Fria é a designação atribuída ao período histórico de disputas estratégicas e conflitos indiretos entre os Estados Unidos e a União Soviética, compreendendo o período entre o final da Segunda Guerra Mundial (1945) e a extinção da União Soviética (1991). Em resumo, foi um conflito de ordem política, militar, tecnológica, econômica, social e ideológica entre as duas nações e suas zonas de influência.

Nações Unidas e das suas agências especializadas associaram-se frequentemente a um ou outro dos dois principais blocos. Por exemplo, desde a sua fundação em 1951 e durante cerca de 40 anos, o ACNUR foi financiado, dotado de pessoal e orientado, sobretudo, pelos membros da aliança ocidental, situação que inevitavelmente teve repercussões sobre a sua abordagem dos problemas dos refugiados⁸⁸.

Durante os primeiros anos da década de 1990, entretanto, o novo – ainda que frágil – consenso entre os membros permanentes do Conselho de Segurança permitiu que a ONU apoiasse e se envolvesse em atividades que teriam sido inconcebíveis durante a Guerra Fria, em particular em áreas como a manutenção da paz, a assistência humanitária e a imposição de sanções. Ao mesmo tempo, o ACNUR começou a assumir um carácter mais genuinamente multilateral, uma vez que muitos dos países do antigo bloco do leste europeu assinaram a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto do Refugiado⁸⁹.

Também é notável as causas que levam às migrações forçadas. Recente documento lançado pelo Alto Comissariado mostra que os deslocamentos em razão de desastres naturais e mudanças climáticas já superaram aqueles por força de conflitos armados⁹⁰. O mesmo estudo aponta que é provável que, até 2050, os efeitos destas mudanças climáticas sejam devastadores, com um número de refugiados e deslocados que varia entre 25 milhões até um bilhão de pessoas, considerando que estas mudanças relativas ao clima e à natureza também aceleram outras tendências globais que criam ou afetam refugiados e deslocados internos, como a urbanização de conflitos e desigualdade econômica⁹¹.

Um aspecto interessante a ser considerado é que, pelas Convenções e estatutos internacionais firmados desde a criação do ACNUR, não são consideradas refugiadas pessoas que se deslocam forçosamente em razão de mudanças

⁸⁸ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **A situação dos refugiados no mundo: em busca de soluções**. 1995. Disponível em: <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/swr/indice.html>. Acesso em: 23 nov. 2012.

⁸⁹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **A situação dos refugiados no mundo: cinquenta anos de acção humanitária**, 2000. Disponível em: <<http://www.cidadevirtual.pt/acnur/sowr2000/index.html>>. Acesso em: 23 nov. 2012.

⁹⁰ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **The State of the World's Refugees 2012: in search of solidarity**. Chapter 7: displacement, climate change, and natural disasters. 2012. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/publications/unhcr/sowr2012>>. Acesso em: 21 nov. 2012.

⁹¹ Ibidem.

climáticas ou desastres ambientais. Todavia, o Alto Comissariado reforça que a preocupação internacional sobre o efeito das mudanças climáticas sobre a mobilidade humana vem crescendo. Em 2010, a Conferência das Partes das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas reconheceu a importância de abordar o movimento de pessoas causado pela mudança climática, e a Comissão de Direito Internacional está trabalhando em um texto que possa servir de base para o desenvolvimento do direito internacional que vincula a proteção das pessoas em caso de desastres. Ademais, o ACNUR reconhece a importância deste debate e afirma ter interesse nos deslocamentos de pessoas, bem como capacidade de atender às suas necessidades⁹².

Outra mudança significativa diz respeito à ruptura, que vem ocorrendo nos últimos anos, das categorias convencionais, usualmente adotadas por organizações humanitárias, entre refugiados, retornados, pessoas deslocadas internamente, apátridas, asilados e população residente. Por exemplo, nas áreas fronteiriças de países como a Libéria, a Serra Leoa ou a Somália, é possível encontrar pessoas de todos estes grupos, vivendo lado a lado em circunstâncias indistintas. Um indivíduo ou família pode mesmo transitar de uma para outra destas categorias, em função da alteração das suas circunstâncias e estratégias de sobrevivência⁹³. Em razão destes desenvolvimentos, existe agora uma tendência crescente quer por parte dos analistas, quer por parte das agências operacionais, para insistirem menos na definição contida na Convenção de 1951 relativa ao Estatuto do Refugiado e para se referirem, em termos mais gerais, a pessoas deslocadas, populações desenraizadas e migrantes involuntários⁹⁴.

Também cumpre observar que a comunidade internacional vem se obrigando a desenvolver, como mais um reflexo do dinamismo e adaptação necessários à matéria, estratégias alternativas na procura de soluções para o problema dos refugiados. Desta forma, enquanto a abordagem tradicional pode ser entendida

⁹² ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **The State of the World's Refugees 2012: in search of solidarity**. Chapter 7: displacement, climate change, and natural disasters. 2012. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/publications/unhcr/sowr2012>>. Acesso em: 23 nov. 2012.

⁹³ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **A situação dos refugiados no mundo: em busca de soluções**. 1995. Disponível em: <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/swr/indice.html>. Acesso em: 23 nov. 2012.

⁹⁴ ACNUR e IMDH. **Políticas públicas para as migrações Internacionais: migrantes e refugiados**. 2005, p. 12.

como reativa, orientada especificamente para o exílio e para os refugiados, o modelo que começou a emergir durante os últimos anos pode ser descrito como pró-ativo, orientado para o país de origem e integrado⁹⁵.

Neste diapasão, o mandato, capacidades e recursos do ACNUR e de outras organizações humanitárias permitem-lhes exercer apenas um papel limitado na prevenção dos movimentos de refugiados. Esta tarefa deve ser primordialmente levada a cabo por outros membros da comunidade internacional, incluindo, de forma mais significativa, os governos dos países onde esses movimentos ocorrem, ou onde se verificam deslocamentos internos da população ou outro tipo de perturbações. A noção de prevenção está, por isso, diretamente relacionada com outro elemento chave deste modelo emergente – o conceito da responsabilidade do Estado. Por outras palavras, os governos não só devem ser responsabilizados pelas ações que levam as pessoas a procurar refúgio em outros países, mas também devem ser incentivados a criar condições que permitam o regresso dos refugiados⁹⁶.

Ademais, esta abordagem tida por pró-ativa baseia-se, também, na convicção de que, mesmo quando falham as medidas preventivas, é possível conter, controlar e gerir movimentos de refugiados e de pessoas deslocadas no interior do seu próprio país⁹⁷. Assim, estes objetivos podem ser alcançados de diversas formas, como, por exemplo, através da intervenção militar visando prevenir violações dos direitos humanos, bem como para pôr termo ao êxodo de pessoas cuja segurança tenha sido ameaçada e permitir o seu regresso⁹⁸.

Para aprimorar o sistema de proteção internacional de refugiados e os efeitos da atual abordagem pró-ativa, o Alto Comissariado das Nações Unidas também destaca a importância da cooperação internacional. Este sistema de proteção internacional dos refugiados é fundado na responsabilidade nacional e é preciso que os Estados cumpram com suas obrigações legais para com os refugiados e outras pessoas em risco, com base em tratados e no Direito Internacional consuetudinário.

⁹⁵ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **A situação dos refugiados no mundo: cinquenta anos de acção humanitária**. 2000. Disponível em: <<http://www.cidadevirtual.pt/acnur/sowr2000/index.html>>. Acesso em: 23 nov. 2012.

⁹⁶ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **A situação dos refugiados no mundo: em busca de soluções**. 1995. Disponível em: <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/swr/indice.html>. Acesso em: 23 nov. 2012.

⁹⁷ Ibidem.

⁹⁸ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **A situação dos refugiados no mundo: cinquenta anos de acção humanitária**, 2000. Disponível em: <<http://www.cidadevirtual.pt/acnur/sowr2000/index.html>>. Acesso em: 23 nov. 2012.

Ao mesmo tempo, o sistema depende da solidariedade internacional, tomando por princípio a ideia de que *desafios globais devem ser geridos de um modo que distribua custos e responsabilidades equitativamente*⁹⁹.

Neste aspecto, a solidariedade é importante porque a responsabilidade para com os refugiados cabe ao país que os acolhe. É sabido, hodiernamente, que os países fronteiriços a zonas de conflitos e desastres naturais são os maiores receptores de refugiados do mundo, porém não raro se trata de países em desenvolvimento, o que acarreta a necessidade de maior apoio internacional¹⁰⁰.

Relativamente a esta cooperação, o atual Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, António Guterres, disse à comunidade internacional, em 2011, que houve uma nova repartição de encargos quanto ao tema, bem como esclareceu que a solução para as crescentes tensões no regime global, relativas a refugiados, é, *pura e simplesmente, mais solidariedade internacional*¹⁰¹. Ademais, a Convenção de 1951 estabelece o alcance da responsabilidade do Estado em relação aos refugiados que recebe e em seu preâmbulo explica que a responsabilidade nacional e solidariedade internacional são conceitos complementares¹⁰².

Por outro lado, publicações recentes do ACNUR apontam que, ainda que a solidariedade no regime internacional sirva como um meio de melhorar a disponibilidade e a qualidade da proteção a refugiados, esta deve, primordialmente, apoiar-se em três princípios que guiam os esforços do Alto Comissariado. Em primeiro lugar, a cooperação internacional não é um substituto, mas sim um complemento para as responsabilidades dos Estados, não devendo estes delegarem suas responsabilidades às organizações internacionais. Em segundo lugar, o objetivo subjacente de acordos de cooperação deve ser em direção a aumentar a proteção de migrantes forçados e na consolidação das soluções duradouras. Por

⁹⁹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). ACNUR. **The State of the World's Refugees 2012: in search of solidarity.** Chapter 8: state responsibility and international solidarity. 2012. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/publications/unhcr/sowr2012>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

¹⁰⁰ Ibidem.

¹⁰¹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **The State of the World's Refugees 2012: Chapter 7: displacement, climate change, and natural disasters.** 2012. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/publications/unhcr/sowr2012>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

¹⁰² ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **A situação dos refugiados no mundo:** em busca de soluções. 1995. Disponível em: <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/swr/indice.html>. Acesso em: 23 nov. 2012.

fim, os acordos de cooperação devem ser sempre guiados pelos princípios básicos de humanidade, dignidade e alinhados com os direitos humanos dos refugiados¹⁰³.

Para que estas orientações fossem efetivadas e a solidariedade na proteção de refugiados consolidada em um cenário contemporâneo, a comunidade internacional organizou uma partilha de responsabilidades, que é a expressão de solidariedade na prática. Esta partilha de encargos e responsabilidades para os refugiados se concentrou em abordar os impactos de sua hospedagem em outro país, principalmente no tocante ao apoio financeiro e técnico e ao reassentamento de refugiados.

Relativamente aos investimentos aplicados, nos últimos anos várias inovações foram introduzidas no financiamento das operações humanitárias, como, por exemplo, a junção de fundos por meio do *United Nations Central Emergency Response Fund*¹⁰⁴ (CERF) e da UNHCR's Global Needs Assessment¹⁰⁵ (GNA). Desta forma, em 2011 o orçamento do ACNUR alcançou um recorde, ao receber mais de dois bilhões de dólares dos Estados Unidos em contribuições voluntárias, ainda que este valor tenha coberto menos de 60% das necessidades identificadas¹⁰⁶. Além disso, três quartos de todas as contribuições recebidas pelo Alto Comissariado vieram de apenas dez doadores, de forma que mais da metade do total foi fornecido por quatro contribuidores: Estados Unidos, Japão, Comissão Europeia e Reino Unido¹⁰⁷.

A respeito do reassentamento, é este, também, considerado um importante meio pelo qual os Estados podem compartilhar responsabilidades quanto à hospedagem de refugiados, embora não haja obrigações jurídicas impostas aos países sobre este aspecto. Ademais, a partilha de encargos neste caso está condicionada diretamente ao potencial do país para receber e hospedar

¹⁰³ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **The State of the World's Refugees 2012: in search of solidarity**. Chapter 8: state responsibility and international solidarity. 2012. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/publications/unhcr/sowr2012>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

¹⁰⁴ Fundo Central das Nações Unidas de Resposta à Emergência. [Tradução livre].

¹⁰⁵ Avaliação de Necessidades Globais do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. [Tradução livre].

¹⁰⁶ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **The State of the World's Refugees 2012: in search of solidarity**. Chapter 8: state responsibility and international solidarity. 2012. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/publications/unhcr/sowr2012>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

¹⁰⁷ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **A situação dos refugiados no mundo: cinquenta anos de acção humanitária**, 2000. Disponível em: <<http://www.cidadevirtual.pt/acnur/sowr2000/index.html>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

estrangeiros, dando-lhes acesso à saúde, à educação e ao trabalho, além de outros direitos que são garantidos aos seus nacionais. Desta forma, há um desequilíbrio que permanece no cenário internacional, com cerca de dois terços de todos os refugiados reassentados nos Estados Unidos e apenas 10% em países da Europa¹⁰⁸. Além disso, o Alto Comissariado nem sempre pode contar com uma resposta positiva aos seus apelos de reassentamento de emergência, como foi observado em 2011, quando ele apelou para a comunidade internacional por um local para reassentar refugiados somalis, e principalmente eritreus, que fugiram do conflito na Líbia¹⁰⁹.

Em dezembro deste mesmo ano, o ACNUR organizou uma histórica reunião ministerial destinada a reforçar as responsabilidades e a solidariedade nacional e internacional dos países, no que diz respeito a refugiados e apátridas. Todos os Estados-membros das Nações Unidas foram convidados para esta reunião, sendo que 155 participaram e 102 fizeram promessas concretas sobre o tema. Houve também um número expressivo de países que se comprometeram a melhorar suas respostas nacionais de proteção aos refugiados, além de outras referentes ao aperfeiçoamento das soluções duráveis, com cerca de 20 países, com destaque para os africanos, comprometidos com a facilitação da integração local no caso de estadas longas¹¹⁰.

Nesta mesma reunião, houve um debate sobre os novos motivos que levam ao deslocamento forçado, culminando com o comprometimento de vários Estados-membros a trabalhar para obter uma melhor compreensão dos movimentos transfronteiriços provocados por fatores como as mudanças climáticas e a degradação ambiental. No comunicado final, os Estados se comprometeram a ajudar os países em desenvolvimento que mais recebem refugiados, para que estes

¹⁰⁸ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **The State of the World's Refugees 2012: in search of solidarity**. Chapter 8: state responsibility and international solidarity. 2012. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/publications/unhcr/sowr2012>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

¹⁰⁹ MOREIRA, Julia Bertino; BAENINGER, Rosana. A integração local de refugiados no Brasil. In: *Mini Feature: Brasil. Revista Forced Migration*, ed. 35, p. 4, jul. 2010.

¹¹⁰ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **The State of the World's Refugees 2012: in search of solidarity**. Chapter 8: state responsibility and international solidarity. 2012. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/publications/unhcr/sowr2012>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

tenham suas necessidades atendidas, enquanto trabalham para promover a autossuficiência dos refugiados¹¹¹.

Por fim, como reconhecido nesta reunião de 2011, os padrões de deslocamento forçado estão constantemente mudando e a resposta da comunidade internacional precisa evoluir nesse sentido, para garantir que a proteção e a assistência estejam disponíveis para todas as pessoas que são expulsas de suas casas. Ainda que a principal responsabilidade recaia sobre os Estados que recebem os refugiados, os países de origem destes também têm suas obrigações. É responsabilidade da comunidade internacional demonstrar solidariedade, ajudando os Estados a arcar com essas responsabilidades de forma coerente e eficaz, de forma que nenhum governo pode lidar com esses problemas de forma isolada¹¹².

¹¹¹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **The State of the World's Refugees 2012: in search of solidarity**. Chapter 8: state responsibility and international solidarity. 2012. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/publications/unhcr/sowr2012>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

¹¹² ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **The State of the World's Refugees 2012: in search of solidarity**. Chapter 5: protecting the internally displaced. 2012. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/publications/unhcr/sowr2012>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

2 PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS NO BRASIL

Após entender os conceitos básicos que tangem à temática dos refugiados, este segundo eixo do presente estudo dedica-se a centralizar ainda mais a questão, limitando-a ao território brasileiro, tendo em vista que o Brasil é um dos países mais avançados em matéria legislativa pertinente ao assunto.

Serão apresentados em um primeiro momento um pequeno desenvolvimento histórico que explica, brevemente, o porquê do país ter se destacado nesta temática para, em seguida, expor os aspectos normativos relevantes, bem como as inovações legislativas brasileiras, como, por exemplo, o Estatuto do Refugiado.

Conclui este eixo a apresentação de políticas de apoio e perspectivas nacionais de amparo aos refugiados, que expõem ao leitor a dimensão do assunto e o desenvolvimento do país como uma referência no estudo deste tema.

2.1 PIONEIRISMO E EFETIVIDADE: MOTIVOS ENSEJADORES DA CONCESSÃO DO REFÚGIO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

O Brasil tem, historicamente, um papel importante como país receptor de estrangeiros, tendo sido assim desde o período colonial, o que contribuiu para fixar características próprias, econômicas e sociais, da população brasileira. A intensa miscigenação das culturas africanas, árabes, europeias e orientais perdurou com força até o início do século XX e acabou por moldar uma singular cultura local.

Ainda no século XIX, com o fim do sistema escravagista, grandes latifundiários instalados no Brasil iniciaram a atração de imigrantes europeus para a região Sul do país, oferecendo-lhes lotes de terras para que se estabelecessem como pequenos proprietários agrícolas. Assim, foram atraídos os primeiros alemães e italianos, que se estabeleceram em colônias em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul, havendo, para isso, incentivo do governo brasileiro.

Posteriormente, com a deflagração da Primeira Guerra Mundial e da Crise de 1929, muitos europeus procuraram o país devido às miseráveis condições em que se encontravam em suas nações de origem. Nesta época, todavia, os governantes brasileiros já haviam percebido que a fixação de polos de imigrantes poderia desencadear instabilidade interna, uma vez que os grupos de imigrantes poderiam

desenvolver economia, cultura e até mesmo política paralela (e, eventualmente, oposta ao governo central). Assim, as Constituições de 1934 e 1937 pretendiam limitar a entrada, a distribuição e fixação de imigrantes, mediante o estabelecimento de uma cota de no máximo 2% sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil, durante os últimos cinquenta anos, aplicada por nacionalidade¹¹³.

Todavia, vale destacar que a Constituição de 1934, apesar das restrições que impôs, caracterizou-se por um forte enfoque social, proveniente da influência europeia pós-Primeira Grande Guerra, e da política do *Welfare State*. Assim, pela primeira vez, ainda que de forma indireta, o direito de asilo foi acolhido como norma constitucional¹¹⁴, consolidando-se como um marco que viria a se repetir nas constituições posteriores¹¹⁵¹¹⁶.

A partir do fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, o Brasil acompanhou as novas tendências globais de proteção aos direitos humanos que cresciam lentamente, em especial na Europa, visando, também, àqueles milhões de refugiados provenientes do conflito.

Em 1960 o Brasil foi o primeiro país da América Latina e do Cone Sul a ratificar¹¹⁷¹¹⁸ o que havia sido estabelecido na Convenção de Genebra relativo ao Estatuto dos Refugiados, em 1951, mas as principais ações do ACNUR, nesta época, eram empreendidas na América Central; no Brasil, o Alto Comissariado somente veio a se consolidar cerca de 20 anos depois. Neste ínterim, principalmente no que diz respeito à década de 1970, tanto o Brasil como quase todos os países da

¹¹³ LOPES, Cristiana Maria Sbalqueiro. **Direito de imigração**: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2009, p. 280-181.

¹¹⁴ Assim estabelecia a Constituição Brasileira de 1934, Capítulo II, Art. 113, §31: “não será concedida a Estado estrangeiro extradição por crime político ou de opinião, nem, em caso algum, de brasileiro”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: 18 set. 2012.

¹¹⁵ GEREMBERG, Alice Leal Wolf. A evolução constitucional brasileira do direito de asilo. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). **O direito internacional dos refugiados**: uma perspectiva brasileira. São Paulo: Renovar, 2001, p. 293.

¹¹⁶ A Constituição de 1937, por outro lado, representava o início do Estado Novo e da Ditadura de Getúlio Vargas e apresentou um retrocesso em relação às conquistas da Carta anterior. No que diz respeito ao direito de asilo, a retirada do dispositivo constitucional devolveu o tema às regras do direito costumeiro. O referido direito voltou a figurar na Carta de 1946, com transcrição bem próxima a que tinha sido vista em 1934 (GEREMBERG, Alice Leal Wolf. A evolução constitucional brasileira do direito de asilo. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). **O direito internacional dos refugiados**: uma perspectiva brasileira. São Paulo: Renovar, 2001, p. 295).

¹¹⁷ Posteriormente, todos os países da América Latina vieram a ratificar esta Convenção, com exceção de Cuba e do México (ACNUR. **A situação dos refugiados no mundo**: cinquenta anos de acção humanitária. Almada: A Triunfadora Artes Gráficas, 2000).

¹¹⁸ Recepcionada pelo ordenamento jurídico brasileiro, através do Decreto-legislativo nº 11, de 07 de julho de 1960, e promulgada pelo Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961.

América do Sul vivenciaram regimes de exceção, que levaram à migração de milhares de pessoas, fugindo da repressão e violência da ditadura.

Segundo Luiz Paulo Barreto¹¹⁹, como o ACNUR ainda não havia se instalado de forma sólida em Estados sul-americanos, seu papel era, fundamentalmente, acompanhar esses movimentos migratórios e a quem, de fato, coube proteger os perseguidos do período foi a Igreja Católica, por meio da Cáritas Arquidiocesana¹²⁰ de São Paulo e Rio de Janeiro, representadas pelos cardeais Dom Paulo Evaristo Arns e Dom Eugênio de Araújo Sales, respectivamente. Este último, em 1976, após receber uma carta do Vicariato da Sociedade do Chile pedindo para que a Igreja Católica no Brasil protegesse, na medida do possível, os chilenos fugidos da ditadura naquele país, assumiu pessoalmente a missão de auxiliar e acolher pessoas perseguidas no Chile, Argentina e Uruguai, utilizando recursos da própria Igreja¹²¹.

Foi a partir de então que a Cáritas contou com mais de 70 apartamentos alugados para abrigar 350 pessoas perseguidas, até o enfraquecimento dos regimes autoritários. Devido ao respeito que o Exército tinha pela instituição eclesiástica, esta conseguiu ser eficaz nos seus esforços de promover seu trabalho de assistência.

Ademais, em 1977, o ACNUR conseguiu acordar com o Brasil a instalação de um escritório *ad hoc*, no Rio de Janeiro¹²². Este escritório trabalhava, principalmente, com o reassentamento de perseguidos políticos, em especial argentinos, bolivianos, chilenos e uruguaios, que se arriscavam cruzando a fronteira e adentrando em

¹¹⁹ BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. A lei brasileira de refúgio – sua história. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR, 2010, p. 17.

¹²⁰ A Cáritas Internacional é uma organização sem fins lucrativos da Igreja Católica, criada em 1950, com destacada atuação em vários projetos sociais em todo o mundo, mormente ao atendimento direto às populações carentes e por isso é tida como braço social da Igreja Católica, sendo atuante em mais de 150 países, em todos os continentes (BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. **A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados**. Monografia apresentada para Conclusão do XX Curso Superior de Polícia. Brasília: ACNUR, 2007, p. 72).

¹²¹ SALES, Dom Eugênio de Araújo. A história não contada do refúgio no Brasil antes da Lei nº 9.474/97. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR, 2010, p. 63.

¹²² Em 1998, visando à contenção de recursos, o escritório foi fechado, mas reaberto em 2004, com o apoio do Comitê Nacional para Refugiados. Ainda que estivesse instalado no Brasil desde 1977, o ACNUR só foi reconhecido como órgão da ONU em 1982. Neste ínterim, o exercício de suas atividades era bastante limitado, chegando, por vezes, a ser classificado como “clandestino” (BARBOSA; HORA, op. cit., p. 39).

território brasileiro, sob o risco de serem deportados¹²³. No entanto, a atuação do escritório fora limitada ao reassentamento desses refugiados que ali chegavam, uma vez que o acordo entre o ACNUR e o governo brasileiro estabeleceu que o Brasil manteria a reserva geográfica da Convenção de 1951, somente recebendo refugiados provenientes da Europa¹²⁴.

Nos anos 1980, com o processo de redemocratização pelo qual passava o Brasil, o fluxo migratório novamente sofreu mudanças, e muitos refugiados, inclusive de outras origens que não europeias, começaram a se dirigir ao país. No início da década, em razão da guerra civil na Angola, milhares de angolanos chegaram a terras brasileiras, mas, devido ao acordo firmado com o ACNUR, estas pessoas não eram classificadas como refugiadas.

Em 1982, o ACNUR se instalou definitivamente no Brasil¹²⁵ e começaram os primeiros diálogos com o governo para que a reserva geográfica fosse suspensa e qualquer pessoa, independente de sua origem, pudesse obter o *status* de “refugiada”, quando se encontrasse em tal situação.

Assim, como uma primeira tentativa de revisão da reserva, em 1986, o Brasil recebeu pela primeira vez refugiados não europeus, que se tratavam de 50 famílias iraquianas perseguidas em seu país por professarem a fé *Bahá'í*. Estas famílias foram recebidas como refugiados no seu termo mais amplo e tratadas assim ilimitadamente, reforçando a ideia de que a reserva geográfica não era mais cabível. Desta forma, foi logo no ano seguinte que houve a segunda tentativa de atualização da legislação vigente em relação à matéria, com a edição da Resolução nº 17 do Conselho Nacional de Imigração, que aceitou não como refugiados, mas como estrangeiros temporários, paraguaios, chilenos e argentinos vítimas das ditaduras militares em seus países.

Em 1989, por meio do Decreto nº 98.602, o Brasil finalmente aderiu plenamente à Declaração de Cartagena, levantando a reserva geográfica e permitindo que um maior número de refugiados entrasse no país, independente de suas origens. Três anos depois, o Ministério da Justiça editou, ainda, a portaria

¹²³ BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. **A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados**. Monografia apresentada para Conclusão do XX Curso Superior de Polícia. Brasília: ACNUR, 2007, p. 38-39.

¹²⁴ JUBILUT, Líliliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados: e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 172.

¹²⁵ BARBOSA; HORA, op. cit., p. 53.

interministerial nº 394, que estabeleceu uma dinâmica processual para a solicitação e concessão de refúgio no país. Assim, ao final do ano seguinte, em 1992, começaram a ingressar intensamente refugiados dos mais diversos lugares, com destaque para Angola, República Democrática do Congo (ex-Zaire), Libéria e ex-Iugoslávia¹²⁶.

Nesta época, sob os auspícios da portaria interministerial, o ACNUR entrevistava os requerentes de refúgio no Brasil e cabia ao governo somente o reconhecimento formal e a liberação de documentos e, uma vez acolhidos, estes refugiados, muitas vezes vindos de zonas de guerra e abalados física e psicologicamente, não recebiam qualquer amparo estatal, inclusive em termos econômicos, e tinham grandes dificuldades de integração.

A partir do reconhecimento destas necessidades, o governo implementou, em 1996, o Programa Nacional de Direitos Humanos¹²⁷, um sistema que previa a melhoria dos instrumentos em defesa dos direitos dos refugiados, convocando diferentes áreas que teriam interesse na questão, como os Ministérios das Relações Exteriores, Saúde, Educação e Trabalho, além da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e São Paulo, que havia adquirido experiência no trabalho junto a refugiados durante os anos de regime militar.

A conclusão desses encontros foi a certeza de que uma portaria interministerial já não era suficiente para atender de forma eficiente ao grande número de refugiados que entrava no país. Embora houvesse sido promulgada a Lei nº 6.815, conhecida como Estatuto do Estrangeiro, em 1980, ela não atendia de forma eficiente às necessidades características dos refugiados¹²⁸. Era preciso, pois, consolidar internamente os mecanismos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, através de uma lei específica, que definisse o conceito de refugiado no Brasil, criasse um órgão nacional para tratar desse tema e, a partir de então, relatasse quais seriam os seus direitos e regulasse as formas de obtenção, manutenção e

¹²⁶ BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. A lei brasileira de refúgio – sua história. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR, 2010, p. 18.

¹²⁷ Este é hoje conhecido como I Programa Nacional de Direitos Humanos, após a aprovação do II Programa Nacional de Direitos Humanos, em 2002.

¹²⁸ Podemos citar como exemplo o fato de que o Estatuto do Estrangeiro, por não lidar com pessoas que estejam sofrendo severos abusos de seus direitos humanos, não permite, por exemplo, a entrada ilegal destas pessoas no país, enquanto a Lei 9.474/97 releva este aspecto por entender que a pessoa, em situação limite, não tem como, por vezes, submeter-se a certas legalidades.

perda do *status* de refugiado no país. No ano de 1997 veio à luz a Lei nº 9.474 – o Estatuto do Refugiado – para suprir essa demanda.

2.2 MECANISMOS INOVADORES NO ÂMBITO JURÍDICO BRASILEIRO

Na lição de Liliana Jubilut, com o advento de sua lei dos refugiados, o Brasil passou a *ter um sistema lógico, justo e atual de concessão de refúgio, razão pela qual tem sido apontado como paradigma para a uniformização da prática do refúgio na América do Sul*¹²⁹. A autora diz isso porque, com a vigência da Lei nº 9.474, o Brasil estabeleceu critérios próprios para a concessão do *status* de refugiado, além de inúmeras diretrizes vanguardistas em relação à temática, como a criação, na esfera da administração pública federal, do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), responsável pela elegibilidade dos casos individuais e pela elaboração de políticas públicas que facilitem a integração local das pessoas acolhidas como refugiadas.

Entretanto, toda a gradual evolução que houve em torno da matéria, especialmente no que concerne ao âmbito jurídico e que teve seu ápice com a promulgação do Estatuto do Refugiado, foi resultado de uma crescente preocupação com a preservação dos direitos fundamentais inerentes a todos os seres humanos que teve início anos antes, quando do fim do período ditatorial e com a promulgação da Constituição Federal.

Assim, as inovações trazidas pela legislação brasileira, mais do que amparadas somente na lei especial, encontram em sua Carta Magna o embrião do comportamento visionário que acabaria por culminar nos inúmeros instrumentos de proteção aos refugiados que surgiram desde então.

2.2.1 Da Constituição Federal Brasileira de 1988

A Constituição Federal em vigor atualmente possui a preocupação em assegurar a vigência de um Estado democrático de Direito e, neste sentido, procurou delimitar as atribuições dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário,

¹²⁹ JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados: e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 195.

garantindo também um minucioso rol de direitos individuais¹³⁰. Este documento foi um marco jurídico de transição ao regime democrático e alargou significativamente o campo dos direitos e garantias fundamentais, colocando-se entre as mais avançadas do mundo no que diz respeito à matéria¹³¹.

Neste diapasão, desde o seu preâmbulo e já nos primeiros artigos da Carta de 1988 se projeta a construção de um Estado Democrático de Direito, fundamentado em três dimensões: a juridicidade, a constitucionalidade e os direitos fundamentais. Em seu Título I são apresentados os princípios fundamentais, os quais devem ser regidos em suas relações internacionais pela República Federativa do Brasil. Dentro do leque de princípios existentes no Título I da Constituição, o art. 4º, nas alíneas II e X, traz, respectivamente, o princípio da prevalência dos direitos humanos e a concessão de asilo político¹³².

Logo após, no Título dos Direitos e Garantias Fundamentais, verifica-se que o art. 5º determina, *in verbis*:

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 [...].

Destarte, os princípios da prevalência dos direitos humanos, igualdade e concessão de asilo político são os fundamentos constitucionais à proteção dos refugiados. No que tange a este último, que até então era tratado no bojo da questão da extradição, sofreu uma inovação, tendo sido relocado e passando a figurar, pela primeira vez, como um dos princípios orientadores das relações exteriores. Neste sentido, nas palavras de Gustavo Goffredo Junior:

A Constituição de 1988 é a primeira na história do país a enunciar expressamente como um princípio constitucional das relações exteriores o asilo político. Deve-se entender que esta expressão contempla tanto o asilo territorial quanto o diplomático, dentro do contexto das relações exteriores

¹³⁰ GEREMBERG, Alice Leal Wolf. A evolução constitucional brasileira do direito de asilo. In: ARAÚJO, Nádya de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. São Paulo: Renovar, 2001, p. 298.

¹³¹ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o Direito constitucional internacional**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 81-82.

¹³² Como se viu, o asilo é uma instituição análoga, mas diferente da do refúgio. Todavia, aqui ela deve ser lida em sua total amplitude, não só pelo espírito da Lei Maior, que lhe confere esta característica, como pelo próprio preâmbulo da Convenção de 1951 (BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. **A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados**. Monografia apresentada para Conclusão do XX Curso Superior de Polícia. Brasília: ACNUR, 2007, 178).

do país, embora, sob o ponto de vista terminológico, a expressão asilo político seja destinada para caracterizar o concedido em legações e outros locais já mencionados. Todavia há de se ressaltar o fato de que o asilo territorial é reconhecido internacionalmente como sendo um instrumento que também pode beneficiar os refugiados. De acordo com o Estatuto dos Refugiados, a definição de refugiado não se limita àquelas pessoas que são perseguidas por motivos políticos, mas também por razões de ordem religiosa, racial, ou por pertencer a um determinado grupo social e que se encontre fora do seu país por causa dessa perseguição¹³³.

Quando da elaboração do novo texto constitucional, o País ainda encontrava-se eferescente e vinha sofrendo lenta abertura política desde 1969. Com o fim do regime militar em 1985, houve uma acolhida, por parte desta nova Constituição, de valores e princípios, com destaque para a proteção da dignidade humana. Sob o prisma histórico, a primazia jurídica deste valor é resposta à profunda crise sofrida pelo positivismo jurídico, associada à derrota do fascismo na Itália e do nazismo na Alemanha. Neste contexto, ao final da Segunda Guerra Mundial, emergem a grande crítica e o repúdio à concepção positivista de um ordenamento jurídico indiferente a valores éticos, confinado à ética meramente formal. Ademais, na experiência brasileira e mesmo latino-americana, a abertura das Constituições a princípios e a incorporação do valor da dignidade humana demarcaram a feição das Constituições promulgadas ao longo do processo de democratização política¹³⁴.

Assim, o notável esforço e diligência adotados pelo legislador na construção do texto constitucional denotam o quanto se desejava que ele fosse plenamente abrangente, garantindo proteção à dignidade da pessoa humana, após anos de incontáveis violações aos direitos humanos e fundamentais. Considerando que toda Constituição deve ser compreendida como uma unidade e como sistema que privilegia determinados valores sociais, pode-se afirmar que a Carta de 1988 elege o valor da dignidade humana como valor essencial, que lhe dá unidade e sentido¹³⁵. Isto é, este valor – e, em último grau, o próprio ser humano – informa a ordem constitucional de 1988, imprimindo-lhe uma feição particular. No que tange à questão dos refugiados, portanto, esta Constituição precisamente foca-se em proteger a vida humana, independente das suas origens.

¹³³ GOFFREDO JUNIOR, Gustavo Sénéchal de. Os princípios constitucionais das relações internacionais do Brasil, 1997, p. 58, *apud* GEREMBERG, Alice Leal Wolf. A evolução constitucional brasileira do direito de asilo. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. São Paulo: Renovar, 2001, p. 299.

¹³⁴ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o Direito constitucional internacional**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 84-85.

¹³⁵ *Ibidem*.

2.2.2 Do Estatuto do Refugiado: Lei nº 9.474/97

Até 1997, a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 eram aplicados de forma precária no país, através de portarias ministeriais, interministeriais, instruções normativas e de serviço da Polícia Federal¹³⁶. Em 22 de julho deste ano, todavia, com o sancionamento e a promulgação da Lei nº 9.474, conhecida como Estatuto do Refugiado, o Brasil tornou-se o primeiro país do Cone Sul a estabelecer uma lei nacional de refúgio.

Criada com o objetivo de estabelecer elaborados critérios que auxiliassem na regulamentação do instituto do refúgio no país, além de criar um setor governamental unicamente para tratar de assuntos correlatos à matéria, hodiernamente ainda é considerada uma lei inovadora, devido a dispositivos singulares que trouxe para o ordenamento pátrio. Primeiramente, cabe observar que, em seu art. 1º, a lei define como refugiado todo indivíduo que

I-devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II- não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; III- devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Isto posto, é possível dizer que a lei brasileira contemporiza a perspectiva conceitual do refúgio, contornando esse conceito com características vanguardistas, porque seu artigo primeiro contempla tanto as definições estatutárias da ONU¹³⁷, em seus incisos I e II, quanto a contribuição latino-americana¹³⁸, em seu inciso III, para a definição de refugiado¹³⁹.

Com isso, diz-se que o Brasil adotou a *definição ampliada de refugiado*, consubstanciando o que já vinha ocorrendo na prática, ou seja, a aplicação do que fora definido pela Declaração de Cartagena, da qual o país ainda não era signatário

¹³⁶ BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. **A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados**. Monografia apresentada para Conclusão do XX Curso Superior de Polícia. Brasília: ACNUR, 2007, p. 44.

¹³⁷ A Convenção de 1951 e o seu Protocolo de 1967.

¹³⁸ A Declaração de Cartagena, que no seu texto também inova com a “definição ampliada de refugiado”, que é aqui incorporada.

¹³⁹ LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O conceito de refugiado no Brasil desde sua perspectiva normativa: os dez anos da Lei nº 9.474/97 e a importância do art. 1º. In: **Refúgio, Migrações e Cidadania – Caderno de Debates**, ACNUR, n. 4, p. 40, 2009.

do documento¹⁴⁰. Esta resolução nasceu a partir da realidade vigente primeiro no continente africano e, posteriormente, na América Latina e está expressa na sua Terceira Conclusão, que dispõe:

[...] face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1º, parágrafo 2º) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiadas as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública¹⁴¹.

Destarte, além de agregar os mais importantes documentos relativos à matéria, regionalizando a questão sem lhe retirar o carácter universal, esta Lei 9.474 também dispõe de forma detalhada todos os aspectos caracterizadores da condição de refugiado ou sua exclusão, sobre o ingresso no território nacional e a formalização do pedido de refúgio e seu trâmite burocrático, sobre os efeitos da condição de refugiado, sobre a cessação e a perda desta condição, sobre a extradição e expulsão e, ainda, sobre repatriação, integração local e reassentamento, as chamadas “soluções duráveis”¹⁴².

2.2.2.1 Do Comitê Nacional para Refugiados

A Lei nº 9.474/97 mostra-se novamente pioneira ao criar o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), órgão governamental criado em 1998 para orientar a política nacional sobre o tema.

O CONARE é constituído por representantes do Ministério da Justiça¹⁴³, das Relações Exteriores, do Trabalho e do Emprego, da Saúde, da Educação e do Desporto, bem como por um representante da Polícia Federal e da Cáritas

¹⁴⁰ BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. **A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados**. Monografia apresentada para Conclusão do XX Curso Superior de Polícia. Brasília: ACNUR, 2007, p. 44.

¹⁴¹ Declaração de Cartagena – 3ª Conclusão, 1984.

¹⁴² BARBOSA; HORA, op. cit., p. 45.

¹⁴³ Os representantes dos Ministérios da Justiça e das Relações Exteriores são, respectivamente, o presidente e o vice-presidente do Comitê.

Brasileira¹⁴⁴. Todos os componentes devem ser indicados pelo Presidente da República, e exercem suas atividades sem remuneração. Ademais, há um representante do ACNUR, que tem direito à voz nas reuniões deliberativas, mas não possui direito a voto. Esta formação tem por objetivo envolver os três atores de uma política de sucesso junto a refugiados: Nações Unidas, governo, sociedade civil¹⁴⁵.

De acordo com o artigo 12 da referida lei, compete ao CONARE analisar o pedido sobre o reconhecimento da condição de refugiado, deliberar sobre a cessação “ex officio” ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado,

O art. 12 da referida lei assim define suas competências do Comitê:

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

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

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

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

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

V – aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei.

Assim, cabe ao CONARE, em primeira instância, analisar todas as solicitações de refúgios destinadas ao Brasil, e aprová-las ou não. Com efeito, compete somente às autoridades nacionais e, especificamente ao Comitê, a responsabilidade pela concessão ou não do pedido. Inclusive, o ordenamento jurídico pátrio não permite que outro órgão, como a Polícia Federal, exerça esse

¹⁴⁴ A lei estabelece que haja um representante de alguma organização não governamental que se dedique a atividades de assistência e proteção a refugiados. A Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, de Brasília e de São Paulo são entidades ligadas à Igreja Católica com anos de experiência com refugiados e, por essa razão, ocupam cadeira no Comitê. Além das Cáritas Brasileiras, o CONARE conta com o apoio da Associação Antonio Vieira (ASAV), de Porto Alegre, do Centro de Direitos Humanos e Memória Popular (CDHMP) e do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH).

¹⁴⁵ Nas palavras de Fischel de Andrade: “Esta composição compreende todos os atores que atualmente encontram-se envolvidos com a questão dos refugiados e que tem, no âmbito de seus respectivos órgãos, tentado melhorar a sorte destas pessoas que tiveram que se deslocar para o Brasil como única alternativa de preservarem suas vidas e liberdade” (ANDRADE, José Henrique Fischel de. O refugiado à luz do direito internacional e do direito brasileiro. In: **Advogado: desafios e perspectivas no contexto das relações internacionais**. Brasília: OAB/Conselho Federal, 1997, p. 149-164. In: BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. **A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados**. Brasília: ACNUR, 2007, p. 45).

juízo de admissibilidade, ainda que a entrada no país se dê de forma irregular. Neste sentido, a jurisprudência aponta:

PENAL E PROCESSO PENAL. HABEAS CORPUS PREVENTIVO. ESTRANGEIRO. INGRESSO IRREGULAR NO PAÍS. PEDIDO DE REFÚGIO. INDEFERIMENTO LIMINAR DE HABEAS CORPUS POR AUSÊNCIA DE REQUISITOS DE PROCEDIBILIDADE. REQUISITOS ATENDIDOS. PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA DA PERSEGUIÇÃO POLÍTICA E RELIGIOSA PARA FINS DE REFÚGIO É DESPICIENDA “IN CASU”. PROVA A SER ANALISADA NO PROCEDIMENTO DE REFÚGIO PELA AUTORIDADE COMPETENTE. RECURSO PROVIDO. 1. Havendo a indicação genérica de Delegado ou Chefe de Equipe da Polícia Federal que será responsável pela averiguação do embarque e desembarque de estrangeiros no Aeroporto, vez que impossível nominá-los, em razão dos turnos de policiais que prestam serviço nos Aeroportos, cumprido está o requisito constante do § 1º, linha “a”, do artigo 654 do Código de Processo Penal. 2. O temor de que ao ingressarem no País em situação irregular pudesse ser a eles aplicado o disposto na Lei nº 6.815/80, sem que lhe fosse dada a oportunidade de pleitear o benefício constante da Lei nº 9.474/97, ou seja, o refúgio, demonstra qual o ato coator que pretendem os pacientes afastar o presente feito. 3. A prova pré-constituída da perseguição política ou religiosa para fins de refúgio é despicienda neste feito, pois, somente será analisada no procedimento de refúgio, pela autoridade competente para tanto. 4. Alegações não comprovadas e alheias ao discutido no presente feito não devem ser apreciadas, sob pena de decidir-se sobre fato estranho aos autos¹⁴⁶.

Neste diapasão, nos ensina Renato Zerbini Leão¹⁴⁷ que a Carta da ONU (ou Carta de São Francisco) consagra a interpretação extensiva de que a proteção internacional aos refugiados deve ser considerada como uma questão vinculada aos interesses da comunidade internacional. Portanto, em prol da proteção dos direitos humanos dos refugiados, a cooperação internacional constituirá uma fonte de restrições à discricionariedade estatal na temática. O processo brasileiro na tomada de decisão com relação à concessão do refúgio, ao ser vanguardista quanto à composição dos membros do CONARE e dos critérios utilizados, constitui um modelo a ser seguido em suas relações diplomáticas.

Entre outras das atribuições do Comitê ainda se encontram a deliberação e a aprovação de Resoluções Normativas, que visam ao aperfeiçoamento da aplicação da Lei. A Resolução Normativa nº 01 estabeleceu o modelo para o Termo de Declaração a ser preenchido pelo Departamento de Polícia Federal quando da solicitação inicial de refúgio; a RN nº 02 adotou o modelo de questionário para a

¹⁴⁶ Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Processo nº 2001.61.19.002993-0 – RHC 482.**

¹⁴⁷ LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O reconhecimento do refugiado no Brasil no início do século XXI. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas.** Brasília: ACNUR, 2010, p. 74.

solicitação de refúgio; a RN nº 03 determinou o modelo de Termo de Responsabilidade que deveria proceder ao registro, na condição de refugiado, no Departamento de Polícia Federal; a RN nº 04 estendeu a condição de refugiado a título de reunião familiar; a RN nº 05 estabeleceu a condição de autorização de viagem de refugiados ao exterior; a RN nº 06 dispôs sobre a condição de protocolo ao solicitante de refúgio; a RN nº 07 estipulou prazo para adoção de procedimentos e atendimentos a convocações, durante as etapas de seguimento do processo de solicitação de refúgio; a RN nº 08 dispõe sobre a notificação de indeferimento do pedido de reconhecimento da condição de refugiado; a RN nº 09 estabelece o local para o preenchimento do questionário de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado nas circunscrições onde não houver sede das Cáritas Arquidiocesanas; a RN nº 10 regula a situação dos refugiados detentores de permanência definitiva; a RN nº 11 disciplina sobre a publicação da notificação prevista no art. 29 da Lei nº 9.474/97¹⁴⁸; a RN nº 12 rege a autorização para viagem de refugiado ao exterior, a emissão de passaporte brasileiro para estrangeiro refugiado, quando necessário, bem como o processo de perda da condição de refugiado em razão da sua saída de forma desautorizada e a RN nº 13, que dispõe sobre o encaminhamento, a critério do Comitê Nacional para Refugiados, ao Conselho Nacional de Imigração de casos passíveis de apreciação como situações especiais.

Ademais, devido à sua composição heterogênea, ao alcance de sua competência e ao sucesso regional na implementação das chamadas soluções duráveis, surge a confiança no trabalho executado por este órgão, o que motivou que o ACNUR reabrisse seu escritório no Brasil em 2004, que havia sido fechado por motivo de contenção de recursos. Hodiernamente, o CONARE é referência mundial na promoção de direitos humanos e na construção de uma política cidadã para refugiados¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Lei nº 9.474/97, artigo 29: No caso de decisão negativa [quanto à solicitação de refúgio no Brasil], esta deverá ser fundamentada na notificação ao solicitante, cabendo direito de recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação.

¹⁴⁹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Lei nº 9.474/97 e Coletânea de Instrumentos de proteção internacional dos Refugiados**. Brasília: ACNUR Brasil, 2004, p. 12.

2.2.2.2 Das soluções duráveis

Tendo em vista que a situação dos refugiados no mundo deve ser vista como temporária, um dos principais objetivos da proteção internacional destes é dar acesso a eles às chamadas soluções duráveis¹⁵⁰. Embora a Convenção de 1951 não se ocupe da matéria, estabelece, em sua primeira disposição, como uma de suas funções, a busca por soluções permanentes para a problemática dos refugiados. A Lei nº 9.474/97, entretanto, elenca explicitamente, entre seus artigos 42 e 46, disposições relativas a estas soluções, quais sejam: a repatriação, a integração local e o reassentamento em outros países.

A primeira solução durável, a repatriação, está prevista no artigo 42 da referida lei brasileira e consiste, basicamente, no retorno do refugiado ao seu próprio país¹⁵¹. Ao passo que é a mais desejada pelo ACNUR entre as medidas permanentes, vislumbra-se também como a mais difícil de alcançar, devido à possível persistência das causas que originaram a fuga em primeiro lugar¹⁵².

O ponto nerval da repatriação consiste no fato de que ela deva ser sempre voluntária¹⁵³, ou seja, o refugiado deve manifestar o seu desejo de retornar ao seu país. Há situações, entretanto, em que o Estado que abriga o refugiado pode cessar essa sua condição e reconduzi-lo ao seu próprio país, como quando não subsistam mais as circunstâncias que deram causa ao refúgio. Estas situações devem ser analisadas com bastante cautela, tendo em vista o país que acolhe o refugiado, porque o retorno involuntário deste ao seu país de origem contrariaria a prática do *non-refoulement*. Sobre o tema, discorre José Francisco Filho:

Há uma obrigação jurídica internacional dos Estados que ratificaram os instrumentos internacionais que visam à proteção ao refugiado em fornecer a chamada proteção internacional.

Tal proteção consiste na garantia de que nenhum indivíduo será enviado ao país onde o mesmo sofre a perseguição que originou sua condição de

¹⁵⁰ BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. **A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados**. Monografia apresentada para Conclusão do XX Curso Superior de Polícia. Brasília: ACNUR, 2007, p. 45.

¹⁵¹ Ibidem, p. 51.

¹⁵² MOREIRA, Julia Bertino. A problemática dos refugiados na América Latina e no Brasil. **Cadernos Prolam/USP**, São Paulo, ano IV, v. 2, p. 02-3, 2005.

¹⁵³ O Comitê Executivo do ACNUR reafirma a importância da voluntariedade da repatriação ao proclamar na sua Conclusão nº 40 (b) que *o repatriamento deve apenas ter lugar quando os refugiados expressam livremente esse desejo; deve-se sempre respeitar o caráter voluntário e individual do repatriamento de refugiados e a necessidade de se efetuar em condições de absoluta segurança, de preferência para o seu local de residência no seu país de origem*.

refugiado ou a qualquer outro onde o risco se verifica presente, trata-se do princípio do *non-refoulement*. Logo, se obrigado está o Estado à proteção internacional, nos termos dos instrumentos jurídicos pertinentes, a execução de tal comprometimento funda-se na garantia do *non-refoulement*. Além disso, este princípio encontra-se consagrado como norma imperativa de direito internacional, e é, portanto, norma *jus cogens*^{154 155}.

Assim, para que haja a repatriação do refugiado, o Estado acolhedor precisa ter certeza de que as causas que ensejaram a fuga do país de origem não existem mais, sob pena de violar tratados internacionais e inúmeras disposições de direitos humanos. Ademais, as Nações Unidas têm uma série de experiências internacionais que mostram quão difícil pode ser uma repatriação: pode haver uma insegurança física do indivíduo, o medo de que volte a ser encarcerado, torturado novamente, ou que venha a morrer. Pode haver, também, uma insegurança social ou aquela conhecida como insegurança psicológica, em que o indivíduo, mesmo estando diante de um país pacificado, tem medo de que esse retorno venha a provocar ou a despertar traumas, principalmente quando a pessoa foi presa, torturada e viu parentes, familiares e amigos também sofrerem esses danos. Outra questão é a insegurança jurídica, em que se questiona até que ponto esse repatriado pode voltar e receber novamente, ao menos, seus direitos civis básicos, como direito ao trabalho e de residência. Por fim, há a insegurança material, em que inúmeros repatriados alegaram terem melhores condições de vida nos campos de refugiados da ONU do que em seus países de origem, que, em geral, estão se recuperando de guerras civis e conflitos armados¹⁵⁶.

Devido a esses fatores, o Brasil, em todas as suas decisões, tem optado pela repatriação voluntária, como ocorreu no caso de países da América do Sul com refugiados do Paraguai, Uruguai e Argentina, e também casos de refugiados da Bósnia e de outros países que também ficaram no Brasil por bastante tempo, com possibilidade de se integrar à sociedade nacional¹⁵⁷.

¹⁵⁴ Termo técnico dado às normas do Direito Internacional, que são consideradas hierarquicamente superiores. São um conjunto de regras peremptórias cuja derrogação não é aceita em nenhuma circunstância. A Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, é um exemplo de norma *jus cogens*.

¹⁵⁵ LUIZ FILHO, José Francisco Sieber. *Non-refoulement: breves considerações sobre o limite jurídico à saída compulsória do refugiado*. In: ARAÚJO, Nádya de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). **O Direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. São Paulo: Renovar, 2001, p. 182-183.

¹⁵⁶ BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Breves comentários à lei brasileira de refúgio. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. ACNUR, 2010, p. 196.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 197.

A segunda das chamadas soluções duráveis trata, exatamente, da integração do refugiado com a sociedade em que passou a estar inserido. Na Lei 9.474, ela está regulada nos artigos 43 e 44, que exprimem a importância de se considerar a condição atípica dos refugiados quando são exigidos documentos de seus países de origem ou de suas representações diplomáticas ou consulares, bem como facilitar o ingresso em instituições acadêmicas e o reconhecimento de diplomas e certificados¹⁵⁸.

Entretanto, a integração dos refugiados com a sociedade local vai além destas ações. Para serem integrados com sucesso, refugiados precisam de emprego, habilidades linguísticas e acesso a serviços públicos, tais como direitos de cidadania, obrigações e relações de participação política e social com a comunidade local¹⁵⁹. O Brasil, desde 2007, vem apresentando um crescente interesse na integração de refugiados como forma de proteção, de forma que, quando as políticas públicas nacionais não se mostraram eficientes, o governo começou a desenvolver políticas públicas exclusivamente para refugiados¹⁶⁰.

Uma importante iniciativa para a integração local foi a criação dos Comitês Estaduais para Refugiados, que existe em São Paulo e no Rio de Janeiro. O primeiro foi estabelecido em abril de 2008, sob a presidência do Secretário de Justiça e da Defesa da Cidadania e congrega representantes de outros órgãos governamentais, como as secretarias de Economia e Planejamento, Moradia, Assistência e Desenvolvimento Social, Trabalho e Emprego, Educação, Saúde, Relações Institucionais, Cultura e Segurança Pública, bem como ACNUR, seus parceiros e defensores públicos. Ao final de 2009, o Rio de Janeiro estabeleceu seu comitê estadual com representação similarmente ampla¹⁶¹.

Estes Comitês trabalham como catalisadores de políticas públicas que visem à proteção completa de refugiados no Brasil, mas suas atuações, até o momento, têm sido bastante restritas a grupos isolados de refugiados e questões pontuais. Embora o trabalho realizado seja extremamente importante, não abrange a

¹⁵⁸ BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Breves comentários à lei brasileira de refúgio. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. ACNUR, 2010.

¹⁵⁹ MOREIRA, Julia Bertino; BAENINGER, Rosana. A integração local de refugiados no Brasil. In: *Mini Feature: Brasil*. **Revista Forced Migration**, ed. 35, p. 4, jul. 2010.

¹⁶⁰ JUBILUT, Liliana Lyra. Melhorando a integração dos refugiados: novas iniciativas no Brasil. In: *Mini Feature: Brasil*. **Revista Forced Migration**, ed. 35, p. 2, jul. 2010.

¹⁶¹ Ibidem, p. 03.

população refugiada total dos Estados, de forma que políticas públicas mais amplas devem ser uma preocupação em ações futuras.

Apesar de todas as iniciativas tomadas pelo governo, ACNUR e sociedade civil, inúmeros são, ainda hoje, os desafios encontrados por pessoas que pretendem se estabelecer em território brasileiro. Os obstáculos mais críticos à integração social e econômica dos refugiados no país são a falta de emprego e moradia e a discriminação. Uma pesquisa realizada recentemente¹⁶² apontou que os refugiados no Brasil consideram as condições de trabalho e os salários insatisfatórios e que eles encontram dificuldades em ter acesso a serviços públicos, particularmente cuidados médicos e moradias. Finalmente, eles se sentem discriminados pela população local. A sociedade brasileira não sabe ao certo o que é um refugiado e, com frequência, os reconhece como fugitivos da justiça, tornando a integração na sociedade e no mercado de trabalho ainda mais difícil¹⁶³.

Por fim, a última das soluções duráveis previstas é o reassentamento, que trata da inserção do refugiado em um terceiro Estado, empregada a partir do momento em que no país onde foi concedido o primeiro refúgio não possui as condições necessárias para a proteção e/ou integração dos refugiados. Estas circunstâncias conformam uma situação imperativa que impulsiona a necessidade de se encontrar outro país de acolhida para os refugiados. Quando estes estiverem em um terceiro país ou segundo país estrangeiro com vistas à proteção internacional, não sendo nem o seu país natal e tampouco o primeiro país estrangeiro que lhes concedeu refúgio, serão considerados refugiados reassentados¹⁶⁴. A lei brasileira contempla essa possibilidade nos seus artigos 45 e 46, os quais salientam, respectivamente, o caráter voluntário do reassentamento e a necessidade de planejamento, coordenação e determinação de responsabilidades de todas as partes envolvidas.

¹⁶² “*Refugee population living conditions in Brazil*”, realizada pelo Núcleo de Estudos de População da Universidade de Campinas (NEPO/UNICAMP) em parceria com o ACNUR, Cáritas São Paulo e Rio de Janeiro, com o apoio financeiro da Secretaria Especial de Direitos Humanos do Governo Federal do Brasil.

¹⁶³ MOREIRA, Julia Bertino; BAENINGER, Rosana. A integração local de refugiados no Brasil. In: *Mini Feature: Brasil. Revista Forced Migration*, ed. 35, p. 4, jul. 2010.

¹⁶⁴ BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Breves comentários à lei brasileira de refúgio. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR, 2010, p. 199.

O Brasil vem tomando medidas capazes de lhe caracterizar como um país paradigmático nesse assunto. O Acordo Macro para o Reassentamento de Refugiados foi assinado entre o Brasil e o ACNUR em 1999, mas foi somente no ano de 2002 que o país recebeu o seu primeiro grupo de refugiados reassentados. O grupo era composto por 23 afegãos que foram destinados ao Estado do Rio Grande do Sul. Em um exame de autoavaliação, conclui-se que a peculiaridade da situação, sobretudo a reduzida experiência brasileira na matéria, as características culturais afegãs face à cultura brasileira e a própria inexperiência do Alto Comissariado ante as características sociais, políticas, econômicas e culturais do Brasil, fez com que do total de pessoas deste grupo, apenas nove permanecessem em território pátrio¹⁶⁵. Nota-se, porém, que com o paulatino aperfeiçoamento de programa concretizado na formação de técnicos especializados na temática, nas trocas de experiências internacionais na matéria e no interesse do Estado brasileiro em apoiar essa iniciativa humanitária, o Brasil despontou como uma das principais potências no acolhimento de refugiados reassentados dentre países emergentes nessa questão¹⁶⁶.

A prática do CONARE tem indicado que uma das medidas mais eficazes para o sucesso da iniciativa de acolhida no país é a realização de entrevistas, feitas por funcionários do próprio Comitê, com pessoas candidatas ao reassentamento no Brasil, antes mesmo de elas virem para o país. Isso porque, no ato da entrevista, os funcionários brasileiros procuram apresentar a realidade econômica, social e cultural do país da maneira mais explícita possível, evitando desde logo qualquer frustração com relação à integração dos prováveis reassentados¹⁶⁷.

Outro aspecto especial das políticas brasileiras e que merece destaque no Programa de Reassentamento Brasileiro¹⁶⁸ é o procedimento para os casos urgentes, conhecido como *fast track*. Neste, os membros do CONARE, após o

¹⁶⁵ BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira; LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O Brasil e o Espírito da Declaração de Cartagena. In: *Mini Feature: Brasil. Revista Forced Migration*, ed. 35, p. 1-2, jul. 2010.

¹⁶⁶ Ibidem.

¹⁶⁷ BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Breves comentários à lei brasileira de refúgio. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR, 2010, p. 199.

¹⁶⁸ Como visto anteriormente, o governo brasileiro propôs, por ocasião da comemoração dos 20 anos da Declaração de Cartagena, em 2004, a ação denominada Reassentamento Solidário para Refugiados Latino-Americanos, de forma que cada país que atua no programa tem suas próprias diretrizes para fazê-lo. No Brasil, entretanto, já havia um programa de reassentamento de refugiados desde 1999.

recebimento da coordenação-geral das solicitações de reassentamento com características emergenciais apresentadas pelo ACNUR, terão até 72 horas úteis para manifestarem seus posicionamentos. Havendo unanimidade de entendimento entre os membros consultados a decisão será tomada e será ratificada pela plenária do Comitê na sua reunião subsequente à decisão¹⁶⁹.

Em 2005, avaliando o processo de aprovação da Lei nº 9.474/97 e o resultado alcançado em termos de conteúdo deste diploma legal, escreveu Cristian Koch-Castro, representante do ACNUR no Brasil:

Gracias a la acción concertada de autoridades gubernamentales y la movilización de la sociedad civil, coordinada por una incansable misionera scalabriniana, bajo la coordinación y con apoyo de la Conferencia Nacional de los Obispos del Brasil, el proyecto de ley transitó en forma relativamente rápida por el Congreso Nacional (...). Esta Ley es importante a nivel continental, no solo por lo que Brasil representa en términos de su densidad poblacional y su posición geopolítica al tener fronteras con 10 de los 12 países de Suramérica, (solo Chile y Ecuador no tienen fronteras físicas con Brasil), sino también por el significado amplio y generoso de su contenido cuando establece los estándares de tratamiento y atención a solicitantes de refugio y a refugiados reconocidos¹⁷⁰.

Estas palavras vêm corroborar a imagem que o ACNUR tem do Brasil, considerando-o um líder regional em matéria de refugiados, com a capacidade de ajudar a prevenir a intensificação de conflitos na região que possam resultar em novos fluxos de refugiados. Também reconhece o seu comprometimento com a proteção dos refugiados e entende ser exemplar o tratamento desses indivíduos no país, tanto em termos de legislação quanto dos esforços empregados para sua integração¹⁷¹.

2.3 POLÍTICAS DE APOIO

No Brasil, embora o governo e o próprio ACNUR tenham papel fundamental na integração de refugiados, a sociedade civil, neste aspecto, representa o pilar do sucesso da ação, porque cabe a ela organizar atividades para facilitar essa inserção

¹⁶⁹ BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Breves comentários à lei brasileira de refúgio. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR, 2010, p. 199.

¹⁷⁰ MILESI, Rosita; ANDRADE, William Cesar de. Atores e Ações por uma Lei de Refugiados no Brasil. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR/Ministério da Justiça, 2010, p. 31.

¹⁷¹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). 2000.

local. Devido a sua intensa e reconhecida atuação, a Cáritas Internacional¹⁷² mantém o *status* de observadora junto ao Conselho Econômico e Social da ONU há mais de trinta e cinco anos e, no Brasil, é de crucial importância na questão dos refugiados¹⁷³.

Diante disso, cabe ao Alto Comissariado supervisionar e fiscalizar o trabalho realizado por essa instituição, que colabora com refugiados que estão no país há bastante tempo como com aqueles recém-chegados, fornecendo desde amparo financeiro¹⁷⁴, até auxílio para procurar moradia e emprego. Além da Cáritas, outras organizações também lhes oferecem assistência jurídica e prática, trabalhando inclusive com organizações do setor privado, e aulas de português, treinamento profissional, alimentação e cuidados dentários. Desta forma, o Brasil possui a maior rede de suporte a refugiados da América Latina, com quase 100 organizações locais envolvidas¹⁷⁵, que atuam através de três frentes: proteção, assistência e integração¹⁷⁶.

A proteção, considerada ação governamental prioritária, vem garantir as liberdades individuais do refugiado, como o direito à vida, à segurança e à não expulsão. As Cáritas promovem a supervisão e a orientação jurídica aspirando a um refúgio seguro¹⁷⁷, o que confere àqueles que são apenas solicitantes (de refúgio) alguns direitos, como documento de identidade e carteira de trabalho provisórios¹⁷⁸.

A assistência abrange direitos, concedidos aos solicitantes de refúgio e aos refugiados, referentes à saúde, alimentação, educação e moradia. Neste aspecto, é garantido, pela Constituição Federal, atendimento em hospitais públicos a todos os estrangeiros que se encontrem em território nacional. Além disso, a Cáritas estabeleceu uma parceria com o Instituto de Psiquiatria do Hospital das Clínicas de

¹⁷² Destacam-se no atendimento e acolhida de refugiados as Arquidioceses de São Paulo e Rio de Janeiro.

¹⁷³ BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. **A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados**. Monografia apresentada para Conclusão do XX Curso Superior de Polícia. Brasília: ACNUR, 2007, p. 72.

¹⁷⁴ O ACNUR auxilia financeiramente solicitantes de refúgio durante o período de seis meses.

¹⁷⁵ MOREIRA, Julia Bertino; BAENINGER, Rosana. A integração local de refugiados no Brasil. In: *Mini Feature: Brasil. Revista Forced Migration*, ed. 35, p. 5, jul. 2010.

¹⁷⁶ MOREIRA, Julia Bertino. **O acolhimento de refugiados no Brasil: políticas, frentes de atuação e atores envolvidos**. In: V ENCONTRO NACIONAL SOBRE MIGRAÇÕES, Campinas, 2007, p. 09.

¹⁷⁷ BARBOSA; HORA, op. cit., p. 72.

¹⁷⁸ MOREIRA, Julia Bertino; BAENINGER, Rosana. A integração local de refugiados no Brasil. In: *Mini Feature: Brasil. Revista Forced Migration*, ed. 35, p. 10, jul. 2010.

São Paulo, que realiza arteterapia e atendimento psicológico, e o CONARE destina uma verba anual para um programa de saúde mental para refugiados¹⁷⁹.

No que diz respeito à alimentação e moradia, o Serviço Social do Comércio (SESC) oferece refeições a baixo custo para solicitantes de refúgio e refugiados e há alguns abrigos públicos, mantidos pelos governos municipais e estaduais, que se destinam exclusivamente a essas pessoas, como, por exemplo, a Casa do Migrante, em São Paulo¹⁸⁰.

A integração local, como já foi oportunamente observado, é considerada o ápice da inserção do refugiado no convívio nacional, mormente no mercado de trabalho¹⁸¹. Para torná-la efetiva, a Cáritas conta com o auxílio de inúmeras outras instituições privadas e sem fins lucrativos, como o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH); o Centro Scalabrino de Estudos Migratórios (CSEM); a Ordem dos Advogados do Brasil, por sua Comissão de Direitos Humanos; a Associação de Voluntários pela Integração do Migrante (AVIM); Comunidade Bahá'í do Brasil, entre outras¹⁸².

Neste aspecto, também se destacam o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e o SESC, que oferecem cursos profissionalizantes apenas para refugiados. Ademais, o SESC oferece acesso gratuito à internet e a áreas de lazer e cultura, visando à integração local e cultural¹⁸³.

Outro importante parceiro do CONARE é o Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI). Fundado em 1954, trata-se de uma organização não governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos, e tem escopo de promover a ampliação do debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção internacional do Brasil, desempenhando um importante papel na difusão desses temas¹⁸⁴.

¹⁷⁹ MOREIRA, Julia Bertino; BAENINGER, Rosana. A integração local de refugiados no Brasil. In: *Mini Feature: Brasil. Revista Forced Migration*, ed. 35, p. 5, jul. 2010.

¹⁸⁰ MOREIRA, Julia Bertino. **O acolhimento de refugiados no Brasil: políticas, frentes de atuação e atores envolvidos.** In: V ENCONTRO NACIONAL SOBRE MIGRAÇÕES, Campinas, 2007, p. 12.

¹⁸¹ BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. **A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados.** Monografia apresentada para Conclusão do XX Curso Superior de Polícia. Brasília: ACNUR, 2007, p. 73.

¹⁸² Ibidem.

¹⁸³ Ibidem, p. 14.

¹⁸⁴ MOREIRA, Julia Bertino; BAENINGER, Rosana. A integração local de refugiados no Brasil. In: *Mini Feature: Brasil. Revista Forced Migration*, ed. 35, p. 5, jul. 2010.

Por fim, as universidades vêm despontando como centros de estudos da problemática dos refugiados, atuando com pesquisa e extensão. A Cátedra Sérgio Vieira de Mello, criada pelo Alto Comissariado em 2003 para envolver mais as universidades latino-americanas em alguma atividade voltada à política de refugiados, contribuindo com a integração destes com a sociedade civil, vem desempenhando este papel promissora. Em 2010, como resultado do I Seminário Nacional Cátedra Sérgio Vieira de Mello, realizado na Universidade Católica de Santos, concluiu-se que existem boas práticas no mundo acadêmico voltadas aos refugiados, como também indicou o grande potencial das universidades como parceiras da integração local solidária¹⁸⁵.

2.4 PERSPECTIVAS DA PROTEÇÃO NACIONAL AOS REFUGIADOS

O Brasil tornou-se mais relevante no cenário internacional a partir da década de 2000. Um conjunto de fatores, tanto de natureza interna quanto externa, abriu caminho para o país ampliar e aprofundar a sua política externa regional e global, ingressando, desta forma, no restrito grupo de países que formulam e desenvolvem uma política internacional¹⁸⁶.

Nesse contexto, a diplomacia brasileira vem ampliando o escopo de suas ações humanitárias, tanto regional quanto globalmente. Tais ações, que incluem iniciativas unilaterais (doações e cooperação técnica, por exemplo) e multilaterais (como a atuação em missões de paz e na Comissão de Consolidação da Paz), se inserem conceitualmente no que o chanceler Celso Amorim denominou “princípio da não indiferença”¹⁸⁷.

Desta forma, o tema dos refugiados não escapa dessa nova política internacional do país com amplitude de atuação humanitária. Vinculado juridicamente e comprometido política internacionalmente com o tema do refúgio, o Brasil se depara com a possibilidade de vir a se consolidar como um país de acolhimento. Entretanto, ao contrário das ações externas humanitárias, que não

¹⁸⁵ RODRIGUES, Gilberto. O futuro do refúgio no Brasil e seu papel no cenário humanitário. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR/Ministério da Justiça, 2010, p. 138.

¹⁸⁶ Ibidem, p. 134.

¹⁸⁷ O “princípio da não indiferença” surgiu pela primeira vez no tratado constitutivo da União Africana e diz respeito a uma política adotada pelos Estados Nacionais que não se resigna diante do sofrimento humano.

implicam a convivência permanente com estrangeiros, nem as políticas públicas multidimensionais com orçamento do próprio Estado, a política para refugiados demanda ações internas que envolvem todas as esferas de governo (União, Estados e Municípios), além da sociedade civil organizada¹⁸⁸.

Para se falar, portanto, em um programa eficaz de acolhimento de refugiados e políticas de Direitos Humanos, deve-se focar nos três elementos que determinam o sucesso dessas ações: política, economia e cultura.

A política internacional humanitária empreendida pela diplomacia brasileira se inscreve num quadro mais amplo de promoção e defesa dos Direitos Humanos do Estado Brasileiro. Por outro lado, inscreve-se também dentro das novas responsabilidades que o país deve assumir como líder regional e potência de escala média no cenário global, diante das demandas internacionais de cooperação internacional para a prevenção de conflitos, construção da paz e de um desenvolvimento sustentável. Assim, na medida em que os temas de Direitos Humanos ganham importância na agenda internacional e que o Brasil passa a ser visto e assume atuar como fiel da estabilidade regional, por suas dimensões e por sua liderança regional benigna – aqui entendida como não confrontacionista e conciliadora de interesses regionais e globais – o terreno para aprofundar uma política internacional humanitária geral – e para os refugiados em particular – revela a sua importância¹⁸⁹.

Sobre o tema, destaca-se também a participação plena do país no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, a partir do reconhecimento da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos em 1998, e da postura pró-ativa na política regional para os refugiados, cujo marco fundamental passa a ser a Declaração e Plano de Ação do México (2004) e aponta para um horizonte de ampliação do compromisso do país com a política regional para os refugiados¹⁹⁰.

¹⁸⁸ RODRIGUES, Gilberto. O futuro do refúgio no Brasil e seu papel no cenário humanitário. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR/Ministério da Justiça, 2010, p. 135.

¹⁸⁹ ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. Valores constitucionais e Lei 9.474 de 1997: reflexões sobre a dignidade humana, a tolerância e a solidariedade como fundamentos constitucionais da proteção e integração de refugiados no Brasil. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**, 2011, p. 112.

¹⁹⁰ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; PEYTRINET, Gérard; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos humanos: direitos humanos, direito humanitário, direito dos refugiados**. 1996. Disponível em: <<http://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/direitos-da-pessoa-humana.htm>>. Acesso em: 22 out. 2012.

No âmbito econômico, como foi oportunamente abordado, o acesso às políticas públicas de saúde e educação é garantido em igualdade de condições com brasileiros, bem como o direito ao trabalho. Todavia, estes aspectos devem ser analisados de um ponto de vista realista, já que a maioria da população de solicitantes e de refugiados no Brasil reside nos grandes centros urbanos, principalmente São Paulo e Rio de Janeiro, onde são notórias as dificuldades da população no acesso igualitário às políticas públicas sociais¹⁹¹.

Assim, com o avanço das pesquisas e dados levantados por pesquisadores, organizações e membros da sociedade civil, é possível analisar as dificuldades, sobretudo de ordem econômica, enfrentadas pelos refugiados no país. Por outro lado, em termos mais gerais, é possível afirmar que a dimensão econômica brasileira, ainda que marcada pelas condições próprias de um país em desenvolvimento, com altos índices de desigualdade, sugere duas análises favoráveis ao aprimoramento da política de refugiados. Primeiro, o fato de o Brasil ter perspectivas de crescimento sustentável a curto prazo, o que oferece um cenário de mais oportunidades. Segundo, o fato de o país ter uma vigorosa política de redução de desigualdade socioeconômica, amparada na chamada economia solidária, com programas de transferência direta de renda, cria um ambiente receptivo para estrangeiros em situação de vulnerabilidade econômica. Neste segundo aspecto, os solicitantes e refugiados poderão se beneficiar, particularmente¹⁹².

Por fim, no âmbito cultural, mesmo que o Brasil seja reconhecido como um país marcado pela miscigenação e pela abertura à convivência com todas as raças e todas as culturas, pesquisas e análises contemporâneas realizadas por órgãos estatais, como o IBGE, mostram uma sociedade com profundas desigualdades, que atingem, principalmente, indígenas e afrodescendentes. Apesar destes problemas, e em que pese a crescente violência urbana do país, há um sentimento de liberdade e paz compartilhado por muitos brasileiros que vivem no Brasil, que se sentem à

¹⁹¹ RODRIGUES, Gilberto. O futuro do refúgio no Brasil e seu papel no cenário humanitário. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR/Ministério da Justiça, 2010, p. 140.

¹⁹² HAYDU, Marcelo. A integração de refugiados no Brasil. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultura, 2011, p. 138.

vontade vivendo longe de conflitos armados e guerras. Este é um poderoso chamariz, que atrai e facilita a vinda dos solicitantes e dos refugiados¹⁹³.

Se amparando nestas três vertentes, destaca-se a quantidade de refugiados no momento em território brasileiro. Isso porque se discute, entre o governo, o Alto Comissariado e as organizações sociais e civis, a capacidade do país, diante do panorama analisado brevemente, de perceber um maior contingente de pessoas refugiadas. O número total de refugiados no Brasil, atualmente (2012), encontra-se em torno de 4.500, o que é um número bastante pequeno, tendo em vista o total da sua população (aproximadamente 190 milhões de pessoas) e o tamanho do seu território (próximo dos 8 milhões de km²¹⁹⁴). Se apenas estas duas medidas forem tomadas como parâmetro, e considerando que boa parte do território nacional é habitável, o país teria capacidade de receber um número muito maior de refugiados¹⁹⁵.

Todavia, outras variáveis devem ser consideradas. Primeiro, a capacidade real do país de acomodar um contingente maior de pessoas refugiadas, proporcionando-lhes acesso aos seus direitos básicos. Em segundo lugar, deve ser levado em consideração o fato de o Brasil, superando a tendência global de concentração humana (60%), ter mais de 70% de sua população total concentrada em cidades, num cenário geral de grande ocupação desordenada, o que torna mais complexa a recepção e a integração de novos refugiados¹⁹⁶.

Este debate é ainda mais acentuado quando se trata do entorno imediato da América do Sul. O maior desafio, para o Brasil, em termos quantitativos, diz respeito ao conflito armado colombiano. Esta região é marcada por um grande foco de pressão fronteiriça sobre o processo decisório brasileiro de receber refugiados ou pessoas em situação semelhante à de refúgio. Estima-se, inclusive, que o Brasil

¹⁹³ RODRIGUES, Gilberto. O futuro do refúgio no Brasil e seu papel no cenário humanitário. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR e Ministério da Justiça, 2010, p. 142.

¹⁹⁴ De acordo com dados fornecidos pelo IBGE referentes ao ano de 2011. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 20 set. 2012).

¹⁹⁵ RODRIGUES, Gilberto. O futuro do refúgio no Brasil e seu papel no cenário humanitário. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR e Ministério da Justiça, 2010, p. 143.

¹⁹⁶ HAYDU, Marcelo. A integração de refugiados no Brasil. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011, p. 132.

receba, informalmente, cerca de 4.000 colombianos via fronteira junto à Amazônia¹⁹⁷.

De qualquer forma, embora o número de solicitantes e de refugiados esteja muito abaixo dos contingentes acolhidos por outros países da América do Sul, como Equador¹⁹⁸ e Venezuela¹⁹⁹, por força de serem os países mais afetados pelas migrações colombianas, os refugiados no Brasil constituem o grupo mais diverso do planeta, composto por cerca de 75 diferentes nacionalidades. Isso indica, ao menos simbolicamente, a capacidade do país em acomodar indivíduos e coletividades oriundas de diferentes países e regiões do mundo, de distintos credos e línguas²⁰⁰.

De qualquer maneira, há a perspectiva de o Brasil ampliar a sua contribuição humanitária para outros países em qualquer local do mundo. Esta política é totalmente convergente com a postura adotada pelo país no âmbito de suas novas responsabilidades internacionais. Ela corresponde às suas diretrizes constitucionais, qual seja, reger-se nas suas relações internacionais pela prevalência dos Direitos Humanos, e agrega valor ao componente idealista da posição brasileira pela não indiferença e pela solidariedade no contexto de cooperação entre os países²⁰¹.

Neste campo, o Memorando de Entendimentos entre o ACNUR e o Brasil, assinado em setembro de 2010, e que formaliza a assistência humanitária do país para contribuições voluntárias aos programas regulares do Alto Comissariado e às atividades específicas em países afetados por desastres naturais, conflitos e segurança alimentar e nutricional, constitui um marco da política internacional brasileira, em sua vertente humanitária²⁰².

¹⁹⁷ RODRIGUES, Gilberto. O futuro do refúgio no Brasil e seu papel no cenário humanitário. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR/Ministério da Justiça, 2010.

¹⁹⁸ O país abriga, atualmente, 123.436 pessoas entre refugiados (55.092) e pessoas em situação semelhante à de refugiado (68.344) e 21.558 casos pendentes de requerentes de asilo (UNHCR. **Global Trends 2011**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fdecbe2.html>>. Acesso em: 18 nov. 2012).

¹⁹⁹ A Venezuela possui, atualmente, 202.022 pessoas entre refugiados (2.022) e pessoas em situação semelhante à de refugiado (200.000), além de 17.369 casos pendentes de requerentes de asilo (Ibidem).

²⁰⁰ HAYDU, Marcelo. A integração de refugiados no Brasil. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011, p. 139.

²⁰¹ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; PEYTRIGINET, Gérard; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos humanos: direitos humanos, direito humanitário, direito dos refugiados**. 1996. Disponível em: <<http://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/direitos-da-pessoa-humana.htm>>. Acesso em: 22 out. 2012.

²⁰² RODRIGUES, Gilberto. O futuro do refúgio no Brasil e seu papel no cenário humanitário. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR/Ministério da Justiça, 2010, p. 146-147.

Por fim, cabe ressaltar que o Brasil reúne hoje condições favoráveis para ampliar sua atuação na política internacional humanitária e desta forma contribuir de maneira mais robusta com as políticas regionais e globais do ACNUR. Para gerar sustentabilidade e eficácia interna, fazendo com que o reassentamento e a integração local sejam opções duradouras para aqueles que recebem proteção do Estado, a ação internacional da diplomacia brasileira dependerá de mais coordenação e mais envolvimento da sociedade civil, incluídas a Rede Solidária de Proteção a Migrantes e Refugiados, instituições de ensino e o setor privado, que poderia incorporar o tema dos refugiados em suas políticas de responsabilidade social²⁰³.

²⁰³ RODRIGUES, Gilberto. O futuro do refúgio no Brasil e seu papel no cenário humanitário. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR/Ministério da Justiça, 2010, p. 146-147.

CONCLUSÃO

A garantia de proteção dos direitos fundamentais e individuais da pessoa humana somente se dá em uma esfera em que esses direitos podem se concretizar, ou seja, através de um Estado Nacional que possa salvaguardar a dignidade da pessoa humana, que possa oferecer essa proteção. Um refugiado é, por excelência, a pessoa que teve seus direitos humanos e fundamentais violados dentro ou por parte do seu país de origem, exatamente quem deveria protegê-lo. Assim, forma-se o quadro que leva aos refugiados a necessidade de procurarem outro país que lhes forneça a segurança não mais encontrada no seu próprio.

Assim, ainda que a presente pesquisa tenha sido realizada abordando apenas alguns pontos específicos e relevantes à temática, pode-se enumerar os diversos aspectos que a tornam uma proposta importante de ser estudada, especialmente porque insere no cenário contemporâneo as consequências da grave violação dos direitos mais fundamentais do ser humano.

Ainda que seja consenso que o ideal seria, em realidade, o fim de conflitos armados e perseguições que levam ao crescimento dos grupos de refugiados e deslocados, não há perspectivas atuais de que isso venha a ocorrer em breve. Sendo assim, é necessário que o maior número de países também venha a incorporar legislações destinadas a essas pessoas; esta incorporação, além de adaptar os acordos e tratados internacionais às normas internas de cada Estado, também fortifica a proteção dos refugiados junto à comunidade internacional.

Neste contexto, evidenciou-se a importância da participação do Brasil como um Estado solidário e incentivador de práticas humanitárias, não somente em um cenário latino-americano, mas também mundial, servindo de exemplo para inúmeros países que ainda não incorporaram complexos normativos destinados à proteção de refugiados. Com a criação da Lei nº 9.474/97, o país alcançou um novo patamar no que concerne à propagação e defesa dos direitos individuais e coletivos, tendo esta sido uma legislação absolutamente vanguardista.

Ademais, sua participação ativa e adesão significativa junto às declarações e pactos internacionais contribuíram, assim como ainda contribuem, para a emergência de direitos fundamentais que, nas décadas em que a América Latina foi dominada por governos ditatoriais e totalitaristas, foram aparentemente minimizados. Por

exemplo, com o projeto do Programa de Reassentamento Solidário o país lançou no mundo uma prática cada vez mais utilizada para que os objetivos das Organizações Unidas, do Alto Comissariado, dos órgãos responsáveis e das instituições participantes sejam alcançados, alocando famílias de refugiados no melhor lugar possível para o seu desenvolvimento independente e seguro.

Neste sentido cabe ressaltar todo o apoio dado ao governo brasileiro por organizações não governamentais e por diferentes entidades envolvidas no trabalho humanitário de melhor assentar refugiados no território nacional. As redes nacionais de auxílio e proteção são grandes colaboradoras do papel de destaque que hoje ocupa o Brasil junto aos mais altos comissariados internacionais relacionados ao tema. Eles não somente permitem que o país ajude na efetivação dos direitos dos refugiados na região como também facilitam a legalização da permanência e a inserção na sociedade brasileira.

No momento em que o Brasil apresenta tantos incentivos para a melhor acomodação dos refugiados no país, de certa forma ele também se torna um combatente contra qualquer tipo de desrespeito à dignidade humana. Um Estado que promove a paz e o bem-estar, a preservação dos direitos humanos, da liberdade e da igualdade entre os povos, promove também o fim da guerra, da morte arbitrária, do despotismo irracional e de toda a espécie de violência impositiva que assola os povos do mundo.

Este trabalho conclui, acima de tudo, que para que os direitos fundamentais sejam de fato efetivados e protegidos pelos Estados é necessária a colaboração internacional, as práticas solidárias, o respeito e a incorporação dos tratados e declarações relativas ao tema às legislações nacionais e o preparo para oferecer campo seguro às pessoas que fogem de seus países deixando tudo para trás.

Porém, mais do que isso, é preciso conscientização social, apoio entre governos e cidadãos, parcerias entre ONGs, instituições, voluntários, CONARE, Polícia Federal, ACNUR. É do trabalho conjunto de pessoas interessadas em preservar e promover a paz mundial e o respeito pelos direitos individuais – considerando que eles são inerentes a todos aqueles que pertencem à família humana – que se poderá, então, fazer com que a razão não seja mais subjugada pelo poder da violência e das armas.

REFERÊNCIAS

ACNUR e IMDH. **Políticas públicas para as migrações internacionais: migrantes e refugiados**. Brasília, 2005.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/>>. Acesso em: 05 maio 2012.

_____. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/breve-historico-do-acnur/>>. Acesso em: 05 maio 2012.

_____. **Lei nº 9.474/97 e Coletânea de Instrumentos de proteção internacional dos Refugiados**. Brasília: ACNUR Brasil, 2004.

_____. **A situação dos refugiados no mundo: cinquenta anos de acção humanitária**. Almada: A Triunfadora Artes Gráficas, 2000.

_____. **Manual de procedimentos e Critérios a aplicar para determinar o estatuto de refugiado**. Brasília: ACNUR, IMDH e CPIDH, 2004.

_____. **A situação dos refugiados no mundo: cinquenta anos de ação humanitária**. Edições Eletrônicas ACNUR, 2000. Disponível em: <<http://www.cidadevirtual.pt/acnur/sowr2000/index.html>>. Acesso em: 10 nov. 2008.

_____. **Prêmio Nansen para os refugiados**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/premio-nansen/>>. Acesso em: 6 jul. 2012.

_____. **States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and 1967 Protocol – (ACNUR)**. Atualizado em abr. 2011. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b73b0d63.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2012.

_____. **The State of the World's Refugees 2012: in search of solidarity**. Chapter 7: displacement, climate change, and natural disasters. 2012. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/publications/unhcr/sowr2012>>. Acesso em: 23 nov. 2012.

_____. **The State of the World's Refugees 2012: Chapter 7: displacement, climate change, and natural disasters**, 2012. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/publications/unhcr/sowr2012>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

_____. **The State of the World's Refugees 2012: in search of solidarity**. Chapter 8: state responsibility and international solidarity. 2012. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/publications/unhcr/sowr2012>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

_____. **The State of the World's Refugees 2012: in search of solidarity**. Chapter 5: protecting the internally displaced. 2012. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/publications/unhcr/sowr2012>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

_____. **O alto comissário Fridtjof Nansen.** Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/premio-nansen/o-alto-comissario-fridtjof-nansen>>. Acesso em: 10 abr. 2012.

ANDADRE, José Henrique Fischel de. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira.** São Paulo: Renovar, 2001.

ANDRADE, José H. Fichel. O Brasil e a organização internacional para refugiados (1946-1952). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, n. 48, p. 62, 2005.

_____. Guerra Fria e refugiados: da gênese política do ACNUR e da Convenção de 1951. In: IKAWA, Daniela; SARMENTO, Daniel; PIOVESAN, Flávia (Org.). **Igualdade, diferença e direitos humanos.** 1. ed. São Paulo: Lumen Juris, 2008.

ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira.** São Paulo: Renovar, 2001.

BARBOSA, Luciano Pestana; DA HORA, José Roberto Sagrado. **A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados.** Monografia apresentada para Conclusão do XX Curso Superior de Polícia, Brasília: ACNUR Brasil, 2007.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. A lei brasileira de refúgio: sua história. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas.** 1. ed. Brasília: ACNUR/Ministério da Justiça, 2010.

_____. Breves comentários à lei brasileira de refúgio. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas.** Brasília: ACNUR, 2010.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira; LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O Brasil e o Espírito da Declaração de Cartagena. In: *Mini Feature: Brasil.* **Revista Forced Migration**, ed. 35, p. 1-2, jul. 2010.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** 18. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: 18 set. 2012.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.htm>. Acesso em: 07 out. 2012.

_____. **Direitos humanos: documentos internacionais.** 1. ed. Distrito Federal: Presidência da República – Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2006.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. La humanización del Derecho Internacional y los límites de la razón de Estado. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **A Humanização do Direito Internacional**. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

_____. Deslocados e a proteção dos migrantes na legislação internacional dos Direitos Humanos. In: **Refúgio, Migrações e Cidadania – Caderno de Debates**, ACNUR, n. 3, 2008.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; PEYTRINET, Gérard; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos humanos**: direitos humanos, direito humanitário, direito dos refugiados. 1996. Disponível em: <<http://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/direitos-da-pessoa-humana.htm>>. Acesso em: 22 out. 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudos sobre direitos fundamentais**. 1. ed. Coimbra: Editora Coimbra, 2004.

CASELLA, Paula Borba. Refugiados: conceito e extensão. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). **O direito Internacional dos refugiados**: uma perspectiva brasileira. São Paulo: Renovar, 2001.

CHIAPETTI, Thatiane Barbieri. **O direito internacional dos refugiados e o seu reflexo no ordenamento jurídico brasileiro na análise da Lei nº 9.474/97**. Trabalho de Conclusão do Curso de Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

COMITÊ NACIONAL PARA REFUGIADOS (CONARE). **Dados informativos**. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ7605B707ITEMIDE5FFE0F98F5B4D22AFE703E02BE2D8EAPTBRIE.htm>>. Acesso em: 06 jul. 2012.

GEREMBERG, Alice Leal Wolf. A evolução constitucional brasileira do direito de asilo. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). **O direito internacional dos refugiados**: uma perspectiva brasileira. São Paulo: Renovar, 2001.

GOODWIN-GILL, Guy S. Convention relating to the status of refugees and protocol relating to the status of refugees. United Nations. **Audio Visual Library of International Law**, 1997, p. 7-9. Disponível em: <<http://untreaty.un.org/cod/avl/ha/prsr/prsr.html>>. Acesso em: 28 out. 2012.

HAYDU, Marcelo. A integração de refugiados no Brasil. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). **60 anos de ACNUR**: perspectivas de futuro. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

HEHR, Cristiano. **O direito internacional dos refugiados – história, desenvolvimento, definição e alcance. A busca pela efetivação dos direitos humanos no plano internacional e seus reflexos no Brasil**. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, FDC, 2007.

HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 20 set. 2012.

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

_____. Melhorando a integração dos refugiados: novas iniciativas no Brasil. In: *Mini Feature: Brasil*. **Revista Forced Migration**, ed. 35, p. 2-4, jul. 2010.

LAVANCHY, Philippe. **ACNUR e América Latina: estratégias regionais e soluções aos problemas no continente**. Genebra: ACNUR, 2004.

_____. **ACNUR e América Latina: estratégias regionais e soluções aos problemas no continente**. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?Team=%7BC728A416-5AA7-476D-B239-CC89FFB36301%7D>>. Acesso em: 18 nov. 2012.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O conceito de refugiado no Brasil desde sua perspectiva normativa: os dez anos da Lei nº 9.474/97 e a importância do art. 1º. In: **Refúgio, Migrações e Cidadania – Caderno de Debates**, ACNUR, n. 4, p. 40, 2009.

_____. O reconhecimento do refugiado no Brasil no início do século XXI. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR/Ministério da Justiça, 2010.

LOPES, Cristiana Maria Sbalquieiro. **Direito de imigração: o estatuto do estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2009.

LUIZ FILHO, José Francisco Sieber. *Non-refoulement*: breves considerações sobre o limite jurídico à saída compulsória do refugiado. In: ARAÚJO, Nádila de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). **O Direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. São Paulo: Renovar, 2001.

MARINUCCI, Roberto; MILESI, Rosita. Migrantes e Refugiados: por uma Cidadania Universal. In: **Refúgio, Migrações e Cidadania – Caderno de Debates**, ACNUR, n. 1, p. 75, 2006.

MILESI, Rosita; ANDRADE, William Cesar de. Atores e Ações por uma Lei de Refugiados no Brasil. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Declaração de Cartagena**: adotada pelo “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, realizado em Cartagena, Colômbia. Disponível

em: <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/cartagen.html>. Acesso em: 20 out. 2012.

_____. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**. 1948. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 20 out. 2012.

MOREIRA, Julia Bertino. A problemática dos refugiados na América Latina e no Brasil. **Cadernos Prolam/USP**, São Paulo, ano IV, v. 2, p. 02-69, 2005.

_____. **O acolhimento de refugiados no Brasil: políticas, frentes de atuação e atores envolvidos**. In: V ENCONTRO NACIONAL SOBRE MIGRAÇÕES, Campinas, 2007.

_____. **A construção e transformação da definição de refugiado**. In: I SIMPÓSIO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS do Programa San Tiago Dantas UNESP/UNICAMP/PUC-SP, 2007.

MOREIRA, Julia Bertino; BAENINGER, Rosana. A integração local de refugiados no Brasil. In: *Mini Feature: Brasil*. **Revista Forced Migration**, ed. 35, p. 5-10, jul. 2010.

PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. São Paulo: Renovar, 2001.

_____. **Direitos humanos e justiça internacional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. **Igualdade, diferença e direitos humanos**. São Paulo: Lúmen/Ajuris, 2008.

_____. **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. **Direitos humanos e o Direito constitucional internacional**. São Paulo: Saraiva, 2010.

RODRIGUES, Gilberto. O futuro do refúgio no Brasil e seu papel no cenário humanitário. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR e Ministério da Justiça, 2010.

SALES, Dom Eugênio de Araújo. A história não contada do refúgio no Brasil antes da Lei nº 9.474/97. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR, 2010.

SAMPAIO, Cyntia. Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário: evolução e reflexões para o seu fortalecimento. In: **Refúgio, Migrações e Cidadania – Caderno de Debates**, ACNUR, n. 5, p. 25, 2010.

SAMPAIO, Tatiana de Souza. **Segurança coletiva no âmbito das Nações Unidas: evolução, cenários e possibilidades.** Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/his1919.htm>>. Acesso em: 07 set. 2012.

SCHMIDT, Mário. **Nova história crítica: moderna e contemporânea.** São Paulo: Nova Geração, 2000.

UNHCR. **Global Trends 2011.** Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fdecbe2.html>>. Acesso em: 18 nov. 2012.