

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Thatiane Barbieri Chiapetti

O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E O SEU REFLEXO  
NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO NA ANÁLISE DA LEI Nº  
9.474/97

Porto Alegre  
2010

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Thatiane Barbieri Chiapetti

O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E O SEU REFLEXO  
NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO NA ANÁLISE DA LEI Nº  
9.474/97

Monografia apresentada ao Curso de Ciências  
Jurídicas e Sociais da Faculdade de Direito da  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul,  
como requisito para a conclusão de curso.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Martha Lucía Olívar Jiménez

Porto Alegre  
2010

Agradeço a todas as pessoas que, de alguma forma, acompanharam a minha jornada durante todo percurso, especialmente aos meus pais, Carlos e Elisabeth, e aos amigos que, a distância, continuam sempre presentes.

*Não há maior dor no mundo  
que a perda da sua terra natal.*

Eurípedes 430 a.C.

*La libertad, Sancho, es uno de los más preciosos  
dones que a los hombres dieron los cielos; con  
ella no pueden igualarse los tesoros que  
encierran la tierra y el mar: por la libertad, así  
como por la honra, se puede y debe aventu*

Miguel de Cer

## RESUMO

O presente trabalho tem como mérito o estudo comparado dos instrumentos internacionais, notadamente da Convenção do Estatuto de Refugiados de 1951, considerada a Carta Magna da proteção aos refugiados a nível universal, e a legislação nacional, tendo como núcleo o instituto do refúgio e a sua aplicabilidade. Para que este estudo fosse possível, dividiu-se o trabalho em duas partes: na primeira traça-se a evolução histórica dos fatos motivadores do surgimento do refúgio e, concomitantemente, dos institutos criados que objetivaram a solução deste problema; na segunda apresentam-se as principais disposições encontradas na Convenção de 1951 e na lei brasileira no que tange à declaração da condição de refugiado e ao reconhecimento dos seus direitos. A guisa de conclusões, tem-se que legislação brasileira é suficientemente complexa, no sentido de que possui em seus artigos soluções concretas e medidas inovadoras com relação às disposições internacionais, restando, portanto, evidente a sua eficácia e importância.

Palavras-chave: Refugiados. Proteção internacional. Evolução histórica. Convenção de 1951. Lei nº 9.474/97.

## **ABSTRACT**

This work has the merits of doing a comparative study of international instruments, namely the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, which is considered as the Magna Carta of refugee protection at universal level, and the national statute regarding the institution of refuge and its applicability. To make this study possible, this work is divided in two parts: in the first part we outline the historical evolution of motivating facts for the refugee status appearance and simultaneously, of the institutions created to provide a solution to this problem; in the second part we present the main provisions found in the 1951 Convention and in the Brazilian statute related to refugee status and the recognition of its rights. As for conclusion, the Brazilian statute is sufficiently complex considering it has concrete and innovative solutions if compared to international provisions, thus bringing to light its effectiveness and importance.

**Keywords:** Refugees. International Protection. Historical Evolution. 1951 Convention. Statute nº 9.474/97.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>7</b>
<b>2 A EVOLUÇÃO DA PROTEÇÃO JURÍDICA AOS REFUGIADOS</b>	<b>9</b>
<b>2.1 O Papel da Liga das Nações</b>	<b>9</b>
<b>2.2 Entidades Antecessoras do ACNUR</b>	<b>13</b>
<b>2.3 O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados</b>	<b>15</b>
<b>2.4 A Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967</b>	<b>16</b>
<b>2.5 Evolução da Proteção ao Refugiado a Nível Regional</b>	<b>19</b>
2.5.1 Na África	20
2.5.2 Na América Latina	22
2.5.2.1 A definição de asilado e refugiado: dois conceitos análogos porém distintos	22
2.5.2.2 A Declaração de Cartagena	24
<b>2.6 A Proteção ao Refugiado no Brasil</b>	<b>26</b>
<b>3. ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A LEGISLAÇÃO NACIONAL E AS DISPOSIÇÕES PRESENTES NA CONVENÇÃO DE 1951</b>	<b>31</b>
<b>3.1 Base Legal da Proteção Nacional</b>	<b>31</b>
3.1.1 O Comitê Nacional para os Refugiados	31
<b>3.2 Definição de Refugiado segundo a Convenção de 1951 e a Lei Brasileira n° 9.474/97</b>	<b>33</b>
3.2.1 Cláusulas de Cessação e Perda do <i>status</i> de Refugiado	47
<b>3.3 O Princípio do <i>Non-Refoulement</i></b>	<b>52</b>
3.3.1 <i>Non-Refoulement</i> e os Institutos da Deportação, Expulsão e Extradicação	57
<b>3.4 As Soluções Duráveis</b>	<b>60</b>
<b>4 CONCLUSÃO</b>	<b>65</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>68</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Os motivos que normalmente levam uma pessoa a migrar de seu país são de muitas ordens: políticas, econômicas e sociais. Esses migrantes estão à procura de uma melhor condição de vida, onde seus direitos sejam respeitados. Os migrantes se dividem em duas categorias, os forçados e os não forçados. No presente trabalho examina-se a primeira categoria, especificamente, o instituto do refúgio.

A temática dos refugiados, inicialmente, afligiu a Europa. Esse fato se explica por ser o Velho Mundo o palco principal das duas Grandes Guerras Mundiais. Porém, com o passar dos anos, os refugiados deslocaram-se para as Américas e, ao mesmo tempo, depois do processo de descolonização da Ásia e África, o problema do refúgio passou a fazer parte também desses dois continentes.

Assim, com o passar do tempo, o termo refúgio resulta cada vez mais familiar em nossas sociedades, não obstante seja um fenômeno que acompanha a humanidade desde os tempos antigos. Um dos fatores que colaboraram decididamente na identificação e difusão desta problemática foi, sem dúvida alguma, a inclusão e o desenvolvimento dos instrumentos internacionais e domésticos, destinados a regular os diversos aspectos vinculados ao tema. Desde os primeiros documentos sobre refugiados, logo após a Primeira Grande Guerra, passando pela Convenção de 1951, pelo Protocolo de 1967 e os instrumentos regionais africano e latino-americano, a figura vem sofrendo um importante processo de evolução e desenvolvimento.

De fato, o problema dos refugiados é referido por alguns pesquisadores como *the burden of our time*<sup>1</sup>. Segundo o Informe Anual de 2009 do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, o número de pessoas deslocadas em face dos conflitos e perseguição em todo o mundo aumentou 1,3 milhões em relação ao ano de 2008, chegando a 43,3 milhões no ano passado. Destes, 15,2 milhões são refugiados, 27,1 milhões são deslocados internos e 983.000 demandantes de asilo<sup>2</sup>. Diante destes números, a importância e a atualidade do estudo dos instrumentos, tanto os internacionais e os domésticos, que regulam a situação destas pessoas, mostra-se tema de relevância decisiva para o encontro de soluções duráveis a estes problemas.

---

<sup>1</sup>ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis (Org.). O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira, 2001. p.01.

<sup>2</sup>Dados disponíveis em: [http://www.acnur.org/index.php?id\\_pag=8717](http://www.acnur.org/index.php?id_pag=8717), último acesso em 28/06/2010.



Destarte, o propósito do presente trabalho é a análise da evolução e do desenvolvimento do instituto do refúgio, analisando-se para tal, na primeira parte do trabalho, intitulada *A Evolução da Proteção aos Refugiados*, os diferentes aspectos da instituição do refúgio, como sua definição e natureza, sua evolução histórica, suas diferenças com outras figuras afins, como o asilo latino-americano, o procedimento de qualificação, os instrumentos vigentes que regulam esta instituição e os direitos assegurados aos que detêm o *status* de refugiado. Na segunda parte, como não poderia deixar de ser, o tema em território brasileiro é estudado a partir da análise da lei específica sobre o tema no país, a Lei nº. 9.474/97, e uma comparação com os seus artigos e as disposições presentes na Convenção de 1951.

## 2 A EVOLUÇÃO DA PROTEÇÃO JURÍDICA AOS REFUGIADOS

Desde o início do século XX que o problema dos refugiados se tornou uma preocupação da comunidade internacional, a qual, por razões humanitárias, começou a assumir a responsabilidade na sua proteção e assistência<sup>3</sup>. Antes da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), tais problemas eram resolvidos com certa facilidade, pois as soluções se davam ou por via da concessão de asilo, ou da extradição ou ainda com as normas do Direito Penal Internacional. Além disso, sempre houvera espaços físicos e intelectuais a serem preenchidos e, na maioria dos casos, os estados não eram contrários a essa adição de elementos à sua população<sup>4</sup>.

### 2.1 O Papel da Liga das Nações

Os primeiros esforços da comunidade internacional surgiram em decorrência dos êxodos populacionais nos anos que seguiram a Primeira Grande Guerra, por intermédio da Liga das Nações<sup>5</sup>. É precisamente no útero da Liga das Nações que se encontram as raízes históricas do Direito Internacional dos Refugiados, mesmo a proteção aos refugiados sendo na época obstada por questões políticas, econômicas, jurídicas e de soberania.

Os primeiros acordos internacionais relativos à proteção dos refugiados evidenciam duas definições diferenciadas de refúgio. No período compreendido entre 1920 e 1938, a noção de refugiado é aplicada em situação de grupos<sup>6</sup>. Entretanto, de 1938-1950, a

---

<sup>3</sup>ACNUR, *Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado*, 2004, p. 9.

<sup>4</sup>ANDRADE, in: ARAÚJO; ALMEIDA (Org.), 2001.

<sup>5</sup>Em 10 de janeiro de 1920 entrou em vigor o pacto da Liga das Nações, órgão internacional que ambicionava *entreter a luz do dia as relações internacionais fundadas na justiça e na honra*. Seu escopo principal era de promover a cooperação, a segurança e a paz internacional, condenando assim as incursões externas e promovendo a integridade territorial e a independência política dos seus membros. Logo a questão sobre os refugiados passou a ser pauta de discussões da Liga. A atuação desta instituição foi muito criticada, pois a assistência prestada pela mesma foi marcada pela simpatia a determinados grupos de refugiados em detrimento de outros. Além disso, temos a falta da determinação do conceito de refugiado por parte da Liga. (GRAZIANI, Francesca. *Antichi e Nouvi Rifugiati nel Diritto Internazionale*, 2006, p.45).

<sup>6</sup>De acordo com estes instrumentos, os refugiados são classificados por categorias conforme a sua origem nacional, o território que deixaram e a ausência de proteção diplomática por parte do seu país de origem. Com este tipo de definição por “categorias”, a interpretação era simples e permitia determinar facilmente a qualidade de refugiado. (ACNUR, 2004, p.9)

qualificação de refugiado inicia a ser acordada com base individual, visão esta definitivamente consolidada com a Convenção de 1951<sup>7</sup>.

Entre 1917 e 1926, cerca de dois milhões de russos, armênios e outros foram obrigados a abandonar seus países. Esta fuga coincide com o surgimento dos modernos sistemas de organização social nos países europeus, período em que os governos iniciam a controlar grande parte da vida econômica e social, concentrando os benefícios sociais aos seus nacionais. Esta nova política europeia levou a um maior controle das fronteiras e da entrada de estrangeiros<sup>8</sup>. Acordos bilaterais entre o país de acolhida e o país de origem do estrangeiro, baseados no princípio da reciprocidade, passaram a vigor no setor. Este requerimento de reciprocidade foi desastroso para os grupos de refugiados da Primeira Guerra, uma vez que muitos não possuíam mais documentos para provar a sua nacionalidade<sup>9</sup>.

Como os estrangeiros, os refugiados estavam a mercê das instituições do Estado de acolhida, contudo diferentemente dos *estrangeiros normais*, aos refugiados não era permitido a utilização do *tradicional remédio* da proteção diplomática dos seus países de origem:

*The refugee is an alien in any and every country to which he may go. He does not have the last resort which is always open to the "normal alien" – return to his own country. The man who is everywhere an alien has to live in unusually difficult material and psychological conditions. In most cases he has lost his possessions, he is penniless and cannot fall back on the various forms of assistance which a State provides for its nationals. Moreover, the refugee is not only an alien wherever he goes, he is also an „unprotected alien“ in the sense that he does not enjoy the protection of his country of origin. Lacking the protection of the Government of his country of origin, the refugee does not enjoy a clearly defined status based upon the principle of reciprocity, as enjoyed by those nationals of those states which maintain normal diplomatic relations. The rights which are conferred on such nationals by virtue of their status, which is dependent upon their nationality, are generally unavailable to him. A refugee is an anomaly in international law, and it is often impossible to deal with him in accordance with the legal provisions designed to apply to aliens who receive assistance from their national authorities.*<sup>10 11</sup>

<sup>7</sup>GRAZIANI, 2006, p.57.

<sup>8</sup>HATHAWAY, James. *The Rights of Refugees under International Law*, 2005, p.123.

<sup>9</sup>Um exemplo dessa situação vivida por muitos refugiados do período são os cerca de 1,5 milhões de refugiados da Revolução Bolshhevik na Rússia, os quais, ao deixarem o seu país, perderam a sua nacionalidade, permanecendo assim incapazes de retornar ao seu país ou viver, a princípio, legalmente no exílio. (GRAZIANI, 2006, p.56)

<sup>10</sup>Communication from the International Refugee Organization to the Economic and Social Council. Disponível em [http://www.unhcr.se/en/Basics/to\\_help\\_ref\\_en.html](http://www.unhcr.se/en/Basics/to_help_ref_en.html), último acesso em 05/05/2010.

<sup>11</sup> Em tradução livre: “O refugiado é um estrangeiro em todo e qualquer país para o qual ele possa ir. Ele não tem o último recurso que está sempre aberto ao estrangeiro comum - o retorno ao seu país. Em todo o lugar o estrangeiro tem de viver em condições materiais e psicológicas incomuns e difíceis. Na maioria dos casos, ele perdeu as suas posses, não possuindo recursos financeiros e não pode se voltar à assistência que o estado provém para os seus nacionais. Além disso, o refugiado não é somente um estrangeiro onde ele for ele é também um estrangeiro desprotegido no sentido em que ele não possui a proteção do seu país de origem. Faltando a proteção do governo do país de origem, o refugiado não possui um status claramente definido baseado no

A proteção advinda da Liga das Nações foi decorrente da criação de um órgão específico para a proteção de um determinado grupo de refugiados, o Alto Comissariado para os Refugiados Russos, comandado pelo estadista Fridtjof Nansen<sup>12</sup>. Em relação aos refugiados do regime soviético, o principal problema enfrentado advinha do fato de ser totalmente descartada pelo governo comunista a ideia de repatriação em massa destes. Logo o objetivo do Alto Comissariado passou a ser o de regular o estatuto jurídico de uma grande massa da população que não tinha nacionalidade, assim como o de colaborar na procura de residência e de trabalho permanente a essas pessoas. Ficavam assim estabelecidos os escopos do Alto Comissariado, que seriam: definir o status jurídico dos refugiados; organizar e planejar o reassentamento dessas pessoas nos países que aceitassem recebê-los e providenciar trabalho e outros tipos de assistências primordiais a sobrevivência de qualquer ser humano<sup>13</sup>.

Em 1922, sob os auspícios do Alto Comissariado, foi ratificado, por 53 países, o Ajuste Relativo à Expedição de Certificados de Identidade para os Refugiados Russos. Este ajuste não definiu de forma definitiva o que deveria se entender por refugiado russo, porém esse certificado, conhecido mundialmente como Passaporte Nansen, atestava que se tratava de pessoa de origem russa, a qual não adquiriu outra nacionalidade. Tal passaporte foi o primeiro documento internacional de identidade destinado a refugiados, sendo aceito por todos os países membros da Sociedade das Nações e permitindo também o retorno aos países de origem de inúmeras pessoas<sup>14</sup>. Já no ano de 1924, foi assinado entre 35 nações, inclusive o Brasil, o Plano Relativo à Expedição dos Certificados de Identidade para os Refugiados Armênios, que estendeu a estes o direito de portar o referido passaporte.

Mesmo com o surgimento de uma identidade correspondente aos refugiados russos e armênios, a necessidade de precisar uma noção fundamental de refugiado somente ganharia luz nas Conferências de Genebra de 1926 e 1928, com a assinatura de três ajustes e um

---

*princípio da reciprocidade, como gozam os nacionais dos estados que mantêm relações diplomáticas normais. Os direitos conferidos a tais nacionais em virtude do seu status, o qual depende da sua nacionalidade, são geralmente indisponíveis a ele. O refugiado é uma anomalia no direito internacional e é comumente impossível tratá-lo de acordo com as provisões legais designadas a serem aplicadas aos estrangeiros que recebem assistência das suas autoridades nacionais.*

<sup>12</sup> O Dr. Fridtjof Nansen (1861-1930), além de delegado da Noruega na Liga das Nações, era cientista e explorador, tendo-se aventurado a atravessar a Groenlândia, em 1865, e poucos anos depois, tendo alcançado o ponto mais próximo do Pólo Norte. Em razão do seu profícuo trabalho humanitário, foi reconhecido com o Prêmio Nobel da Paz, em 1923, bem como o ACNUR condecora, até os dias de hoje, as pessoas que atuam a favor da proteção aos refugiados com a *Medalha Nansen*. (Disponível em <http://www.unhcr.org/pages/49c3646cbc.html>, último acesso em 30/05/2010).

<sup>13</sup> 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*, 2007, p.77.

<sup>14</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de Direito Internacional Público*, 2002, p.394.

acordo. Segundo o Ajuste de 1926, *era refugiada toda pessoa de origem russa que não estivesse mais sobre a proteção estatal da URSS e que ainda não tivesse adquirido outra nacionalidade, por sua vez, os refugiados armênios eram todos de origem armênia, antes cidadãos do Império Otomano que no momento não gozavam de proteção da Turquia e ainda não tivessem adquirido outra nacionalidade*. Na Conferência de 1928, pela primeira vez, foram feitas considerações de caráter global acerca da situação jurídica dos refugiados. Os ajustes trouxeram regras específicas sobre expulsão de refugiados, condicionando-a ao fato de ter o refugiado entrado no país com o fito de cometer ilícitos penais ou atentar contra a segurança nacional daquele Estado. Temos ainda a introdução da ideia do princípio do *non-refoulement*. Esse Ajuste de 1928 pode ser considerado como sendo o primeiro estatuto internacional legal sobre refugiados. Ainda em 1928, o Conselho da Liga das Nações exarou uma Resolução que estendeu todo o arcabouço jurídico concedido aos refugiados russos e armênios aos assírios, assírios-caldeus e turcos, os quais também passaram a ter acesso ao Passaporte *Nansen*<sup>15</sup>.

Após a morte do Alto Comissário Nansen, em 1931, passou a funcionar o Escritório Internacional Nansen para os Refugiados, criado de acordo com o estabelecido no art. 24 do Pacto da Liga das Nações, herdando e continuando o trabalho iniciado pelo Dr. Fridtjof Nansen.

Apesar da crise econômica dos anos 30 e da constante perda da influência internacional da Liga das Nações, em 1933, abriram-se assinaturas para a Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados<sup>16</sup>, a qual apesar de, em termos de definição, ser insuficiente, uma vez que apenas resgatou os conceitos presentes nos Ajustes de 1926 e 1928, foi importante em dois pontos, precisamente, na continuidade, sem restrições, das qualificações já existentes, visando sempre à proteção aos refugiados, e na ampliação do âmbito geográfico de aplicação dessas normas com um crescimento no número de estados membros<sup>17</sup>.

A partir da década de 40, até mesmo em decorrência da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), o número de refugiados pela Europa aumentou sobremaneira, em especial, italianos, espanhóis e alemães, os quais não se encaixavam no conceito estabelecido anteriormente, permanecendo, portanto, fora do âmbito de proteção do Escritório Nansen.

---

<sup>15</sup> HEHR, 2007, f.76.

<sup>16</sup> A Convenção de 1933 foi ratificada somente por nove Estados, incluindo duas grandes potências da época, França e Reino Unido. (JAEGER, Gilbert. *On the History of the International Protection of Refugees*, 2001, p.728)

<sup>17</sup> HEHR, 2007, f.80.

Esse aumento no número de refugiados exigiu da hesitante Liga das Nações uma postura mais firme. Destarte, em 1938, regulamentou-se o Alto Comissariado da Liga das Nações para os Refugiados, que, mais tarde, passaria a se chamar Alto Comissariado da Liga ou simplesmente Alto Comissariado, com sede em Londres<sup>18</sup>. Devido à restrição em relação à efetivação da situação jurídica do refugiado, o trabalho do Alto Comissariado da Liga não foi marcado pela plena eficiência.

Não se pode negar ter sido a ação da Sociedade das Nações eminentemente pragmática, por lhe ter sido incumbido a proteção de determinados grupos de refugiados e pela temporariedade de suas entidades. Em qualquer avaliação do papel da Liga das Nações no tangente aos refugiados tem que se ter em conta a situação das relações internacionais existente, onde os poderes das organizações internacionais ficavam consideravelmente limitados pelas suas cartas constitutivas e pela forte soberania estatal, situação esta também presente em relação à proteção dos refugiados<sup>19</sup>.

## 2.2 Entidades Antecessoras do ACNUR

Desse modo, como alternativa à incapacidade operacional da Liga, em 1938, é criado o Comitê Intergovernamental para os Refugiados (*Intergovernmental Committee on Refugees - IGCR*), como resultado da Conferência de Evian convocada pelo então presidente americano Franklin Roosevelt, fora portanto do âmbito da Sociedade das Nações<sup>20</sup>. Na referida Conferência, ocorre uma ampliação nos critérios objetivos na definição de refugiado, sendo incluídos elementos ideológicos, numa referência à violação dos direitos humanos no país de origem. Tal definição era:

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

---

<sup>18</sup> 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, o 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 onde um assentamento definitivo pudesse ser garantido. (HEHR, op.cit. f.88).

<sup>19</sup> ANDRADE, in: ARAÚJO; ALMEIDA (Org.), 2001, p.121.

<sup>20</sup> JAEGER, 2001, p.5.

*item (1) que já partiram de seu país de origem e que ainda não se estabeleceram permanentemente alhures.*

O foco havia se alterado, refugiado não era mais somente a pessoa que foi obrigada a abandonar a sua pátria por causa de algum conflito bélico, mas também a pessoa que deve que se deslocar por suas *opiniões políticas, credos religiosos ou origem racial*. No mesmo enunciado, cria-se ainda uma nova definição, a de pessoas deslocadas, as quais, não obstante terem todos os motivos para abandonar seus países de origem, ainda não o fizeram.

Mesmo com a ampliação da definição, o Comitê Intergovernamental não chegou a se tornar um grande órgão de proteção aos refugiados, vindo a ser extinto em 1947.

Em decorrência do grande número de pessoas deslocadas no período da Segunda Grande Guerra, nem bem estavam formalizados os tratados de paz, nem mesmo constituída a ONU, quarenta e quatro países instituíram, em 1943, a Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Reabilitação (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration – UNRRA*), com base de atuação em Genebra, a qual, até a sua extinção em 1947, conseguiu repatriar mais de sete milhões de pessoas<sup>21</sup>. A UNRRA condicionou o *status* de refugiados 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 de Hitler. Dessa maneira, a avaliação das candidaturas para o *status* de refugiado seria feita de forma individual e não mais em grupos<sup>22</sup>.

Com a extinção do Comitê Intergovernamental e da UNRRA, em 1947, foi criada, com a aprovação da Assembleia Geral da ONU, com um mandato de um ano e meio, a Organização Internacional dos Refugiados (OIR), sediada em Genebra, que no seu pouco tempo de existência, teve a participação de apenas dezoito países do sistema das Nações Unidas, o que limitou seriamente o seu orçamento, e equacionou a questão do assentamento de 1 milhão de pessoas<sup>23</sup>.

A redação do conceito de refugiado da OIR desenvolvia a perspectiva individualista de forma muito mais avançada que as suas instituições precedentes, ou seja, o aspecto coletivo deixou de ser decisivo na concessão do *status* de refugiado, tendo sido a ênfase posta na situação do indivíduo. Outro avanço trazido pela “nova” definição foi a menção de perseguição e do seu respectivo bem fundamentado temor<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> SOARES, 2002, p.394.

<sup>22</sup> HEHR, Cristiano, f. 94.

<sup>23</sup> Op. cit, p. 395.

<sup>24</sup> ANDRADE, José H. Fischel. *O Brasil e a Organização Internacional para os Refugiados (1946-1952)*, 2005, p.62.

As competências da OIR, quando da sua extinção, foram transferidas para os Estados onde havia refugiados em seus territórios e para outras organizações, inclusive para o ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados), o qual “recebeu” da OIR quase meio milhão de refugiados.

### 2.3 O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

Antes do término do mandato da OIR, iniciou-se na Assembleia Geral da ONU a discussão sobre o problema do seu sucessor. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada em 10 de dezembro de 1948, a qual proclama, no seu art.14, que *toda pessoa em caso de perseguição tem o direito de buscar asilo e de desfrutá-lo em outro país*, contribuiu decisivamente para esta questão. Destarte, em 3 de dezembro de 1949, a Assembleia Geral, pela Resolução 319 (IV), denominada *Refugees and Stateless Persons* (Pessoas Refugiadas e Apátridas), proporia a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e, um ano depois, através da Resolução 428 (V), o seu estatuto é aprovado. O ACNUR iniciou as suas atividades em 1º de janeiro de 1951, persistindo em suas funções até o dia de hoje<sup>25 26</sup>.

O art. 1º do referido Estatuto estabelece que o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados:

*(...) assumirá a função de proporcionar proteção internacional, sob os auspícios das Nações Unidas, aos refugiados que reúnam as condições previstas no presente Estatuto, e de encontrar soluções permanentes para o problema dos refugiados, ajudando os Governos e, sujeito a aprovação dos Governos interessados, as organizações privadas, a fim de facilitar o repatriamento voluntário de tais refugiados ou a sua integração no seio de novas comunidades nacionais.*

<sup>25</sup>SANTIAGO, Jaime Ruiz. *Derechos Humanos, Derechos de los Refugiados: Evolución y Convergencias*. In: NAMIHAS, Sandra (Org.). *Derecho Internacional de los Refugiados*, 2001, p.28.

<sup>26</sup>Deve-se frisar que o ACNUR não é o único organismo que atua no auxílio aos 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 outros órgãos 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 se tem destacado, na proteção internacional dos refugiados, a colaboração institucional 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. (BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. *A Polícia Federal e a Proteção Internacional dos Refugiados*, 2005, p.20)



Convém frisar que, ao estabelecer as funções do Alto Comissariado, o estatuto acaba definindo a natureza do próprio refugiado. No art. 6º (ii), observa-se que esta definição é afetada pela chamada limitação temporal, uma vez que a competência da entidade somente alcançaria os fatos, que ensejaram o *temido temor* ao refugiado, ocorridos anteriormente a 1º de Janeiro de 1951. O referido artigo dispõe, *in verbis*:

*Qualquer pessoa que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1º de Janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade ou opinião política, se encontre fora do país da sua nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio ou por outras razões que não sejam de mera conveniência pessoal, não queira requerer a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país da sua anterior residência habitual, não possa ou, em virtude desse receio ou por outras razões que não sejam de mera conveniência pessoal, não queira lá voltar.*

Esta definição de refugiado encontra muitas semelhanças na definição clássica da Convenção de 1951. Sua função, como destacado por Francisco Gallindo Vélez, ao discorrer sobre o tema, seria proporcionar ao Alto Comissariado a possibilidade de por si mesmo, e não necessariamente através dos estados signatários, determinar a condição de refugiado de pessoas que buscam o refúgio.<sup>27</sup>

Ainda, outro ponto a ser destacado, é o art. 8º do Estatuto, o qual fixa as ações que o Alto Comissariado deve realizar para assegurar a proteção aos refugiados, entre elas destacam-se: promoção e supervisão da execução de convenções internacionais sobre o tema; estabelecer acordos com os governos nacionais para melhorar a situação dos refugiados e diminuir o seu número; assistir os esforços governamentais e privados que promovam a repatriação ou assimilação em novos territórios dos refugiados.

Em relação ao seu orçamento, frisa-se que o ACNUR se mantém através de doações espontâneas, sendo que aproximadamente 95% das doações recebidas originam-se 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 do ACNUR, tendo direcionado para a organização, somente no ano de 2006, uma quantia de mais de US\$ 297 milhões<sup>28</sup>.

## 2.4 A Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967

<sup>27</sup> VÉLEZ, Francisco Galindo. *Consideraciones sobre la Determinación de la Condición de Refugiado*. In: NAMIHAS, Sandra (Org). *Derecho Internacional de los Refugiados*, 2001, p.57.

<sup>28</sup> BARBOSA; HORA, 2005, p.21.

Como a problemática dos refugiados no pós-guerra era vista como uma situação temporária, que deixaria de existir após o reassentamento ou repatriação destes, o mandato do ACNUR, a princípio, era previsto por um período de três anos. Contudo, tal perspectiva é modificada à medida que se verificava que as crises de refugiados possuem um caráter repetitivo e permanente, o que acaba revelando a necessidade de um organismo internacional nos moldes do Alto Comissariado, porém *perene*<sup>29</sup>. Neste contexto, 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 a 21 de abril de 1954.

A Convenção de 1951 constitui a Carta Magna dos refugiados, sendo elaborada a partir de projeto sob a égide do ACNUR, caracterizando-se como documento normativo multilateral, que tipifica o *status* de refugiado, instituindo os seus direitos subjetivos e as obrigações aos estados partes e centralizando num único órgão – o ACNUR – as tarefas de aplicação das normas internacionais específicas<sup>30</sup>. Este foi o primeiro instrumento convencional universal que propõe uma definição geral das pessoas que deveriam ser consideradas refugiadas, substituindo definitivamente os acordos *ad hoc* para situações específicas de refugiados utilizados anteriormente<sup>31 32</sup>.

Apesar da universalidade do conceito de refugiado, a Convenção traz algumas limitações. A primeira delas é a conhecida limitação temporal. De fato, a definição de refugiado presente na Convenção, em sua primeira linha, estabelece que o termo refugiado se aplicará a toda pessoa que, *como resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 (...)* Tal limitação significa que os refugiados o devem ser como consequência de episódios que se realizaram antes da data estabelecida, o que tornaria a definição e a própria Convenção inoperante com o passar do tempo devido ao aparecimento de novas situações de refugiados<sup>33</sup>. Nas palavras do Professor Guido Fernando Silva Soares, a Convenção de 1951, com a presença desta reserva temporal, tratava-se de uma regulamentação internacional de assunto particular, ou seja, ela buscava a solução do

---

<sup>29</sup>SANTIAGO *in*: NAMIHAS, Sandra (Org). *Derecho Internacional de los Refugiados*, 2001, p.29.

<sup>30</sup> SOARES, 2002, p.396.

<sup>31</sup> ACNUR, 2004, p.8.

<sup>32</sup>Um dos grandes problemas que tinha enfrentado a Sociedade das Nações era a multiplicidade de convenções específicas, que versavam sobre dado assunto, e sempre com caráter regional, cuja aplicação e seguimento era de competência de “Comissários” temáticos, como se pode verificar no Comissário para Refugiados Russos, estabelecido pelo Acordo sobre Refugiados Russos de 1922. (SOARES, 2002, p.396)

<sup>33</sup>SANTIAGO *in*: NAMIHAS, Sandra (Org). *Derecho Internacional de los Refugiados*, 2001, p.30.

problema dos refugiados na Europa oriundos dos grandes conflitos que assolaram o continente, o qual, tão logo resolvido, exauriria a finalidade deste instrumento internacional<sup>34</sup>.

Destarte, os estados partes da Convenção de 1951, em 31 de janeiro de 1967, na sede da ONU em Nova York, assinaram o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, cujo dispositivo principal foi ter considerado a definição de refugiado presente na Convenção sem a constância da referência aos acontecimentos anteriores a 1º de janeiro de 1951. O Protocolo explica o seu sentido nos seus três primeiros parágrafos:

*Considerando que a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados assinada em Genebra, em 28 de julho de 1951 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 (...)*

Destaca-se que o Protocolo de 1967 é um instrumento independente e não uma revisão da Convenção de 1951, nos termos do art.45 da mesma. Os estados contratantes do Protocolo, o qual pode ser ratificado por estados que não são partes da Convenção, simplesmente concordam em aplicar os artigos 2º a 34 do instrumento 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<sup>35</sup>. Assim, com a entrada em vigor do Protocolo, existem, de fato, dois tratados sobre a mesma matéria<sup>36</sup>.

Soma-se a presente limitação temporal, suprimida com o Protocolo de 1967, a questão de definir-se qual a extensão geográfica dos acontecimentos que deram origem à situação dos refugiados, se acontecimentos ocorridos unicamente na Europa ou não. Tal fenômeno ficou conhecido como limitação ou reserva geográfica e foi incluída na Convenção como opção dada aos estados partes quando da sua ratificação<sup>37</sup>. Desta forma, umas das grandes tarefas do

<sup>34</sup> SOARES, 2002, p.396.

<sup>35</sup> GOODWIN-GILL, Guy S. *Convention Relating to The Status of Refugees and Protocol relating to the Status of Refugees*, 1997, p.7.

<sup>36</sup> HATHAWAY, 2006, p.111.

<sup>37</sup> Reza o art. 1º B: (1) Para os fins da presente Convenção, as palavras acontecimentos ocorridos antes de 1º de Janeiro de 1951, que figuram no artigo 1º, secção A, poderão compreender-se no sentido quer de: (a) Acontecimentos ocorridos antes de 1º de Janeiro de 1951 na Europa; quer de (b) Acontecimentos ocorridos antes de 1º de Janeiro de 1951 na Europa ou fora desta; e cada Estado Contratante, no momento da assinatura, ratificação ou adesão, fará uma declaração na qual indicará o alcance que entende dar a esta expressão no que diz respeito às obrigações por ele assumidas, em virtude da presente Convenção. (2) Qualquer Estado Contratante

ACNUR foi convencer os estados signatários a não estabelecerem tal reserva ou a suprimirem se já a tinham aceitado. De fato, na atualidade, são poucos os Estados que mantêm essa limitação<sup>38</sup>.

A Convenção de 1951 possui a indiscutível qualidade de ser um documento que estabelece com clareza as condições nas quais encerra-se a aplicação do estatuto e as quais uma pessoa não pode ser reconhecida como refugiado, além de enumerar, de maneira suficiente, os direitos e deveres dos refugiados. Outra grande garantia de proteção internacional, elencada no instrumento, é o direito ao documento de viagem, que foi o substituto do Passaporte Nansen, e a expedição de documentos de identidade para os refugiados<sup>39</sup>.

Guy Goodwin-Gill, ao discorrer sobre a Convenção, destaca que, em alguns pontos, esta se mostra inadequada em face dos “novos refugiados”, como os oriundos da violência étnica ou de gênero, não englobando também os *deslocados internos*<sup>40</sup> e sendo insensível a problemas de segurança, como terrorismo e o crime organizado<sup>41</sup>. Além disso, ela deixa de regulamentar questões importantes como o movimento em massa de refugiados, os detalhes da cooperação internacional e a promoção das soluções para aqueles que possuem o *status* de refugiados<sup>42</sup>.

Por sua vez, Jaime Luiz Santiago argumenta que além do fato de que estes instrumentos internacionais mereceram a adesão de grande parte dos estados que formam a Comunidade Internacional, não obstante a existência de algumas falhas e defeitos na

---

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

<sup>38</sup> SANTIAGO in: NAMIHAS, Sandra (Org). *Derecho Internacional de los Refugiados*, 2001, p.31.

<sup>39</sup> Dispõem os arts. 27 e 28 *in verbis*: Art. 27: Os estados contratantes passarão documentos de identidade a todos os refugiados que se encontrem nos seus territórios e não possuam documento de viagem válido. Art. 28: 1. Os estados contratantes passarão aos refugiados que residam regularmente nos seus territórios documentos com os quais possam viajar fora desses territórios, a não ser que a isso se oponham razões imperiosas de segurança nacional ou de ordem pública; as disposições do Anexo a esta Convenção aplicar-se-ão a estes documentos. Os estados contratantes poderão passar um desses documentos de viagem a qualquer outro refugiado que se encontre nos seus territórios; concederão atenção especial aos casos de refugiados que se encontrem nos seus territórios e não estejam em condições de obter documento de viagem do país de residência regular. 2. Os documentos de viagem passados nos termos de acordos internacionais anteriores pelas Partes nesses acordos serão reconhecidos pelos estados contratantes e tratados como se tivessem sido passados aos refugiados em virtude deste artigo.

<sup>40</sup> Embora as pessoas deslocadas involuntariamente dentro dos seus próprios países não sejam reconhecidas pelos instrumentos internacionais como refugiados e a sua problemática seja tratada fundamentalmente como responsabilidade dos estados de que são nacionais, o Alto Comissariado reconhece que a questão é motivo de séria preocupação humanitária, uma vez que muitas das suas causas são, frequentemente, semelhantes as dos movimentos de refugiados. (Conclusão n°75 do Comitê Executivo do ACNUR)

<sup>41</sup> GOODWIN-GILL, 1997, p.7.

<sup>42</sup> GOODWIN-GILL, Guy S. After the Cold War: asylum and the refugee concept move on. In: *UNHCR and the Convention at 50*. p.14.

Convenção e no subsequente Protocolo<sup>43</sup>, pensar que um instrumento convencional mais adequado, na atual conjuntura, possa a vir a receber semelhante aprovação, parece *ilusório*<sup>44</sup>.

## 2.5 Evolução da Proteção ao Refugiado a Nível Regional

O objetivo de um enfoque político regional sobre o tema do refúgio é mitigar as falhas e deficiências da Convenção de 1951 com relação às migrações forçadas modernas e adaptar a legislação internacional à problemática dos refugiados a nível regional. Neste processo, como bem anota José H. Fischel de Andrade, os instrumentos regionais devem necessariamente incorporar e ser compatíveis com os princípios universais, pois os princípios regionais não podem estar orientados a prevalecer sobre aqueles de caráter global, mas sim devem complementá-los quando necessário<sup>45</sup>.

Muitas regiões se deram conta dos benefícios e da conveniência das iniciativas regionais. Não obstante a Europa encontrar-se a frente deste processo<sup>46</sup>, foram nos países da América Central e da África, em decorrência dos conflitos bélicos por eles enfrentados, que a definição clássica de refugiados foi ampliada<sup>47</sup>.

### 2.5.1 Na África

---

<sup>43</sup> Com efeito, 141 países são signatários de ambos documentos. (UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees. Dados disponíveis em: <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b73b0d63.pdf>, último acesso em 04.05.2010).

<sup>44</sup> SANTIAGO *in*: NAMIHAS, Sandra (Org). *Derecho Internacional de los Refugiados*, 2001, p.33.

<sup>45</sup> ANDRADE, José H. Fischel. *Derecho de los Refugiados en America Latina: Reflexiones sobre su futuro*. *In*: NAMIHAS, Sandra (Org). *Derecho Internacional de los Refugiados*, 2001, p.93.

<sup>46</sup> Com efeito, a política europeia é orientada à restrição da concessão de refúgio, não havendo na região uma definição de refugiado. Assim, o *status* do refugiado, em geral, é determinado pela Convenção de 1951. Apesar da quantidade de instrumentos regionais e recomendações adotados pelo Conselho da Europa e pela União Europeia exceder os realizados por outras regiões, estes vêm destinando-se à regulação de questões procedimentais e não à alguma mudança substantiva para a adequação da concessão de proteção ao refugiado ou para a releitura do problema de uma maneira mais compreensiva. (KOURULA, Pirkko. *Broadening the Edges: Refugee Definition and International Protection Revisited*, 1997, p.157- 161). Aliás, no mesmo sentido é a observação de José H. Fischel Andrade, ao averbar que, dos esforços de harmonização europeus, pode-se ter a impressão que a coordenação da legislação por estes países é o levantamento de uma “fortaleza” contra a aceitação de eventuais refugiados e que o tema é tratado somente com o fim de harmonizar as leis de nível mais baixo. (*op.cit.*, 2001, p.97)

<sup>47</sup> ARBOLEDA, Eduardo. *La Declaración de Cartagena de 1984 y sus Semejanzas con la Convención de la Organización de la Unidad Africana de 1969: una Perspectiva Comparativa*. *In*: NAMIHAS, Sandra (Org). *Derecho Internacional de los Refugiados*, 2001, p.81.

Desde os fluxos de movimentos forçados nos anos 60 até a atualidade a África vem enfrentando enormes problemas de refugiados. Na década de 1960, quinze estados africanos haviam ratificado a Convenção de 1951. Muitos deles se comprometeram internacionalmente por declarações feitas antes das suas independências, como resultado da aplicação da cláusula territorial do art. 40 da Convenção. De acordo com este artigo, as potências coloniais da época – leia-se Inglaterra e França – podiam estender, quando da sua assinatura, adesão ou ratificação, a aplicação da Convenção ao conjunto dos territórios que representavam no plano internacional<sup>48</sup>.

Entre as décadas de 1950 e 1960, o continente africano foi assolado por guerras de libertação e descolonização<sup>49</sup>, as quais causaram movimentos em larga escala de refugiados composto por pessoas que, ao não se enquadrarem na conceituação de refugiado proposta pelos instrumentos das Nações Unidas, encontravam-se em uma situação precária no ponto de vista de proteção internacional<sup>50</sup>.

Diante de tal situação, a Conferência de Estado e de Governo da Organização da Unidade Africana (OUA)<sup>51</sup>, quando da sua sexta sessão ordinária, em 10 de setembro de 1969, adota uma Convenção para regular os aspectos específicos dos problemas dos refugiados no continente africano, que viria a entrar em vigor em 20 de junho de 1974, de acordo com o seu art.11, e que conta hoje com 48 estados. Pikki Kourula, em forma sintética, esclarece que a iniciativa africana foi baseada em três considerações, a saber: encontrar uma solução africana para a problemática dos refugiados no continente; complementar a definição de refugiado da Convenção de 1951 para abranger situações ocorridas após o limite temporal de 1º de Janeiro de 1951 e encontrar um denominador comum entre os estados acerca dos refugiados e do ideal pan-africano de eliminação das fontes de tensão entre os estados africanos<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup>KOURULA, 1997, p.147.

<sup>49</sup>Em 1956 a guerra pela independência da Argélia ocasionou a fuga de milhares para a Tunísia e para o Marrocos. Com a intervenção do ACNUR em 1957 e, cinco anos mais tarde, cerca de 260.000 argelinos foram repatriados. Já em 1958, um milhão de guinenses tiveram de se exilar após a independência do país. Em resposta à crise regional ocasionada com aumento da luta anticolonial no continente, o ACNUR, em 1962, abre o seu primeiro escritório em Burundi. Ainda na década de 1960 as colônias portuguesas, Moçambique, Angola e Guiné-Bissau, começam a pressionar a sua metrópole pela independência, o que provoca mais êxodo na região. (ARBOLEDA in: NAMIHAS, Sandra (Org). *Derecho Internacional de los Refugiados*, 2001, p.85)

<sup>50</sup>FORTIN, Antonio. *Doctrinal Review of the Broader Refugee Definition Contained in the Cartagena Declaration*. In: ACNUR. Memória del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, 2005, p.276.

<sup>51</sup>A Organização da Unidade Africana foi criada no dia 25 de Maio de 1963 em Addis Ababa, Etiópia, através da assinatura da sua Constituição por representantes de 32 governos de diferentes países africanos. A OUA foi substituída pela União Africana (UA) em 9 de Julho de 2002. (ARBOLEDA in: NAMIHAS, Sandra (Org). *Derecho Internacional de los Refugiados*, 2001, p.85)

<sup>52</sup>KOURULA, 1997, p.147.

Esta Convenção, em seu art. 1º, além de encarnar a definição presente na Convenção de 1951, sem nenhuma limitação geográfica ou temporal, agrega o seguinte:

*O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade*<sup>53</sup>.

A presente definição, ao não se focar no motivo da saída, não estabelece o tipo de perseguição que um indivíduo deve sofrer para tornar-se um refugiado. Tal definição ampliada permite a concessão do *status* de refugiado aos solicitantes cujos temores estão fundados somente em consequências acidentais, porém não menos perigosas, das lutas internas e da anarquia a estas associadas nos países de origem<sup>54</sup>. Esta Convenção marcou o início de um sistema de proteção aos refugiados que atende as causas dos deslocamentos massivos, destacando para isso as condições objetivas do país de origem das pessoas em fuga.

Destarte, em comparação com os instrumentos anteriores, resta evidente que a Convenção da OUA, além de abranger os casos previstos na Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, abarca situações que escapam a estes acordos. Aliás, como bem destacado por Francisco Galindo Vélez, conforme esta definição, podem existir ou não temores fundados de perseguição, mas o elemento que sempre estará presente é uma situação anômala que priva as pessoas das garantias normais e as obriga a abandonar o seu país. Conclui o mesmo autor que, sobre este ponto de vista, não há dúvida que a Convenção da OUA constituiu um marco importante na evolução do direito dos refugiados<sup>55</sup>.

## 2.5.2 Na América Latina

A América Latina possui um longo histórico na proteção convencional a pessoas perseguidas, especialmente em razão das suas opiniões políticas. Nesta longa história, a terminologia costuma ser pouco precisa e sofrer mudanças<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> Art. 1º, §2º, da Convenção da Organização da Unidade Africana sobre Refugiados.

<sup>54</sup> ARBOLEDA in: NAMIHAS, Sandra (Org). *Derecho Internacional de los Refugiados*, 2001, p.87.

<sup>55</sup> VÉLEZ in: NAMIHAS, Sandra (Org.). *Derecho Internacional de los Refugiados*, 2001, p.56.

<sup>56</sup> SANTIAGO, Jaime Ruiz. *La Declaracion de Cartagena Naturaleza Jurídica y Transcendencia Histórica*. In: ACNUR. Memória del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, 2005, p. 310.

### 2.5.2.1 A Definição de Asilado e Refugiado: dois conceitos análogos porém distintos

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, o termo refúgio e asilo não são sinônimos, tratam de institutos diferentes, apesar de ambos visarem à proteção de pessoas perseguidas em seus países de origem<sup>57</sup>.

Dessa maneira, o estatuto do asilado é uma condição legal que tem suas origens em diversos instrumentos regionais que começaram a evoluir no século XIX. A primeira regulamentação jurídica latino-americana, pertinente ao asilo, ocorreu no Tratado de Montevideu sobre Direito Internacional Penal, em 1889, época em que seu uso foi amplo em razão das lutas pela independência em alguns países e pela instituição da democracia em outros<sup>58</sup>. Hodiernamente, o instituto encontra-se disciplinado pelas Convenções de Havana de 1928 (Convenção sobre o Asilo), a de Montevideu de 1933 (Convenção sobre o Asilo Político) e a de Caracas de 1954 (Convenção sobre o Asilo Diplomático e a Convenção sobre o Asilo Territorial)<sup>59</sup>.

O asilo político consiste no acolhimento de estrangeiro por parte de um estado que não o seu, em virtude de perseguição por ele sofrida e praticada ou por seu próprio país ou, ainda, por terceiro. As causas motivadoras dessa perseguição, ensejadora de concessão do asilo, em regra, são: dissidência política, livre manifestação de pensamento ou, ainda, crimes relacionados com a segurança do estado, que não configurem delitos no direito penal comum. Além de diferenciar-se do refúgio pelas causas motivadoras, que, como visto, são mais limitadas, os dois institutos apresentam importantes diferenças, das quais destacam-se as seguintes: a concessão do asilo representa o exercício de um ato soberano próprio dos estados, possuindo caráter constitutivo; as convenções de asilo não prevêm nenhum organismo encarregado de seu cumprimento ou supervisão, nem o estado prevê programas de assistência;

<sup>57</sup> FRANÇA, Marjory Figueiredo Nóbrega. *Declaração do Estatuto de Refugiado no Brasil*, 2003, p.02.

<sup>58</sup> AXELRUD, Deborah. *A Internacionalização da Proteção à Pessoa Humana: da Batalha de Solferino, à Criação da Organização das Nações Unidas e à Necessidade de Proteção dos Refugiados – considerações acerca do desenvolvimento da tutela internacional da pessoa humana*, 2008, p. 110-111.

<sup>59</sup> O asilo diplomático é conceituado como o asilo concedido em extensões do território do estado solicitado como, por exemplo, embaixadas, ou em navios, ou aviões de bandeira do estado, já o asilo territorial verifica-se quando o solicitante se encontra fisicamente no âmbito territorial do estado ao qual solicita proteção. (BARBOSA; HORA, 2005, p.29).



o asilo representa um instituto convencionado regionalmente, estabelecido entre os países latino-americanos.

Nesse diapasão, José Fischel de Andrade, ao discorrer sobre o tema, conclui que, na comparação dos dois estatutos – o de refugiados e o de asilados, o primeiro é reconhecido como mais preciso, moderno progressivo e atual, além de ser aquele 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 aos fluxos de refugiados atuais<sup>60</sup>.

### 2.5.2.2 A Declaração de Cartagena

A tradição latino-americana de asilo foi posta à prova nos anos 1980 com o aumento da violência no centro americano, o que forçou milhares a abandonar seus lares, ocasionando um deslocamento massivo da população, para o qual não havia previsão nos instrumentos até então firmados<sup>61</sup>. O sistema regional de asilo estabeleceu-se para beneficiar a assistência a indivíduos cuja sobrevivência não estava em jogo, que não se encaixava com as características desse novo grupo de refugiados. Os novos solicitantes de proteção não eram mais provenientes dos centros urbanos ou de grupos da elite social, intelectual ou política de seus países, mas sim de diversas etnias advindas principalmente de zonas rurais<sup>62</sup>.

Como resposta a estes problemas, a maioria dos países da América Central e do Cone Sul adotou a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, os quais, embora ainda incompletos frente à realidade enfrentada na região, apresentam uma interpretação mais flexível do que os instrumentos referentes ao asilo até então firmados.

Diante desse contexto, em 1984, uma década após a realização da Convenção Africana, a Declaração de Cartagena era adotada pelos seguintes países: Belize, Colômbia,

---

<sup>60</sup> ANDRADE in NAMIHAS, Sandra (Org). *Derecho Internacional de los Refugiados*, 2001, p.91.

<sup>61</sup> 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 asilo temporário na Costa Rica, enquanto 30 mil obtiveram residência temporária em Honduras. Por sua vez, El Salvador, alvo de golpes políticos desde sua independência, a partir dos anos 1970 teve que lidar com diversos grupos rebeldes. Devido ao conflito, salvadorenos passaram a procurar abrigo em Honduras (18 mil), Costa Rica (10mil), Nicarágua, Estados Unidos, México e Belize. A Guatemala viveu situação semelhante àquela verificada em El Salvador, o que causou o deslocamento interno de 1 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*, 2004, p.62-63).

<sup>62</sup> ARBOLEDA in: NAMIHAS, Sandra (Org). *Derecho Internacional de los Refugiados*, 2001, p.84.

Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e Venezuela<sup>63</sup>. A Declaração, subsequentemente, foi reafirmada pela Assembleia Geral das Nações Unidas e pela Organização dos Estados Americanos. Ainda que a Declaração não possua caráter vinculativo, obrigando os estados a cumpri-la, a maioria dos países da América Latina, mesmo aqueles que não são signatários, como é o caso do Brasil, vem aplicando a definição ampliada do refugiado contida neste instrumento, não importante o país de origem do solicitante de refúgio<sup>64</sup>. Ademais, muitos desse países adotaram a referida definição em suas legislações domésticas, como foram os casos da Argentina, Belize, Brasil, Bolívia, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguai e Peru<sup>65</sup>.

A definição expandida do conceito de refugiado adotada pela declaração latino-americana é análoga à definição proposta pela Organização dos Estados Africanos, esta inclui entre os refugiados, além dos elementos propostos pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967, as pessoas

*que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública*<sup>66</sup>.

Ao estabelecer requisitos como ameaça à vida, à segurança ou à liberdade para a concessão do refúgio, a Declaração latino-americana pode ser considerada mais restritiva em comparação à Convenção dos Estados Africanos, a qual não estabelece nenhum requisito desta espécie. Por outro lado, expressões como *violência generalizada*, *conflito interno* e *violências massivas aos direitos humanos*, todas presentes na Declaração de Cartagena, constituem a linguagem mais expansiva utilizada na definição de refugiado até o presente momento<sup>67</sup>.

A Declaração latino-americana conseguiu ir além ao proposto na Convenção Africana, ao expressar, em uma das 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 oferecerem proteção e assistência aos deslocados internamente<sup>68</sup>.

---

<sup>63</sup>FORTIN in: ACNUR. *Memória del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*, 2005, p.279.

<sup>64</sup>KOURULA, 1997, p.151.

<sup>65</sup>MOREIRA, 2004, p.65.

<sup>66</sup>Declaração de Cartagena, Seção III, §3º.

<sup>67</sup>ARBOLEDA. in: NAMIHAS, Sandra (Org). *Derecho Internacional de los Refugiados*, 2001, p. 87.

<sup>68</sup>Declaração de Cartagena, Seção III, §9º.

Estes instrumentos regionais compensaram as deficiências e a rigidez dos instrumentos adotados internacionalmente, a saber, a Convenção de 1951 e o Estatuto do ACNUR, no tocante as necessidades reais e urgentes referentes às migrações massivas nestas regiões que não mais permitiam a determinação do refugiado caso por caso<sup>69</sup>. José H. Fischel de Andrade, precitado, anota que as organizações regionais geralmente se encontram em posição mais privilegiada no papel ativo dos processos de pacificação e manutenção da paz devido a sua representação geográfica, a qual facilita a obtenção do consenso e a obtenção de soluções à medida que as circunstâncias específicas surjam<sup>70</sup>.

Por fim, deve-se destacar que, como bem anotado por Francisco Gallindo Vélez, não obstante as pessoas que se qualificam como refugiados sobre as definições ampliadas se encontram em regiões onde tais definições não são aplicáveis, elas não se encontram desprovidas de proteção. De fato, a estrutura edificada pelas Nações Unidas permite proporcionar proteção internacional a estas pessoas com o uso do procedimento de determinação coletiva de refugiados, em virtude do qual se admite que cada membro do grupo, salvo prova em contrário, seja considerado, *prima facie*, um refugiado em casos de ingressos em grande escala e urgência de prestar assistência. A vantagem das definições ampliadas apresenta-se no fato de que estas, além de esclarecer o alcance e melhorar a prática estabelecida pela ONU, comportam em obrigações aos Estados que as subscrevem.<sup>71</sup>

## 2.6 A Proteção ao Refugiado no Brasil

O Brasil ocupa destaque na América do Sul por ter sido o pioneiro a regulamentar a proteção aos refugiados. Isso porque, no âmbito internacional, foi o primeiro país da região a aprovar a Convenção de 1951, o que se deu em 16 de novembro de 1960, aderindo ao Protocolo de 1967 em 07 de abril de 1972 e, no âmbito nacional, também foi o primeiro a elaborar uma lei específica sobre refugiados (a Lei Federal nº 9.474/97), em 1997<sup>72</sup>. E,

---

<sup>69</sup>*Ibidem*, p. 87

<sup>70</sup>ANDRADE *in*: NAMIHAS, Sandra (Org). *Derecho Internacional de los Refugiados*, 2001, p. 93.

<sup>71</sup>VÉLEZ *in*: NAMIHAS, Sandra (Org). *Derecho Internacional de los Refugiados*, 2001, p.57.

<sup>72</sup> Ainda que o Brasil tenha se envolvido na criação da Sociedade das Nações, ele retirou-se desta organização em meados dos anos 20. Consequentemente, o país não participou do movimento internacional que teve início em favor da proteção dos refugiados vitimados pelos acontecimentos ocorridos no período entre as duas guerras mundiais. Os refugiados que, porventura, chegaram ao Brasil naquela época receberam o *status* de imigrantes comuns. Após a Segunda Guerra Mundial, da mesma maneira, foram reassentados no Brasil vários grupos de refugiados, sem o reconhecimento do seu *status*. (ANDRADE, José H. Fischel; MARCOLINI, Adriana. A

embora não tenha assinado a Declaração de Cartagena de 1984, passou a aplicar a definição ampliada de refugiado contida nesse instrumento desde 1989<sup>73</sup>.

No que respeita à aplicação da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 somente à situação dos refugiados europeus, a reserva geográfica foi aceita pelo Brasil, assim como por outros estados latino-americanos. Somente em 1989 o Brasil haveria de suspender esta limitação geográfica.

Quanto à vigência no Brasil da Convenção, importante ressaltar a existência de três decretos de promulgação no país. O primeiro, o Decreto n° 50.215 de 1961, promulgou-a com a indicação que ao país aplicar-se-ia a reserva geográfica e excluindo os arts. 15 e 17 do acordo<sup>74</sup>. Em 1972, o Brasil aderiu ao Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, pelo Decreto n° 70.946, sendo que na ocasião do depósito de seu instrumento de adesão, as reservas aos artigos mencionados foram retiradas. Destarte, faltava introduzir no ordenamento nacional tal retirada. Este teria sido o escopo do Decreto n° 98.602 de 1989, o qual, no entanto, repete, *ipsis litteris*, os termos do Decreto de 1961. O Professor Guido Fernando Soares ao discorrer sobre o tema, afirma que *a situação era bizarra, pois o Brasil comprometia-se internacionalmente, mas ao mesmo tempo reafirmava que mantinha aquelas reservas em seu ordenamento jurídico interno*.<sup>75</sup> Finalmente, em 03 de dezembro de 1990, o Decreto n° 99.757<sup>76</sup> retira as reservas aos arts. 15 e 17.

Em uma retrospectiva histórica, a presença do ACNUR no Brasil remonta-se ao ano de 1977, quando este acordou com o país a instalação de um escritório *ad hoc* na cidade do Rio de Janeiro, em razão da instável situação política vivida pela América Latina, vitimada por despóticos regimes políticos, pela violência generalizada e pela maciça violação aos direitos humanos<sup>77</sup>. Aliás, neste período, o Brasil também vivia um regime de exceção, tanto que Escritório do ACNUR aqui instalado atuava principalmente com o reassentamento, em um

---

*Política Brasileira de Proteção e de Reassentamento de Refugiados – breves comentários sobre suas principais características. In: Revista Brasileira de Política Internacional, 2002, p. 169).*

<sup>73</sup> MOREIRA, 2004, p. 65.

<sup>74</sup> Os arts. 15 e 17 da Convenção de 1951 consagram a obrigação do país signatário conceder tratamento mais favorável que o concedido aos nacionais de um país estrangeiro, relativamente aos direitos de associação e às restrições impostas aos outros estrangeiros para a proteção do mercado nacional de trabalho.

<sup>75</sup> SOARES, 2002, p. 398-399.

<sup>76</sup> Reza o texto do referido Decreto: *Considerando que, ao efetuar o depósito, em 7 de abril de 1972, junto ao Secretário Geral das Nações Unidas, da Carta de Adesão ao Protocolo de 1967, sobre o Estatuto dos Refugiados, o Governo brasileiro retirou as reservas aos Artigos 15 e 17 da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, e Considerando que o Decreto n° 98.602, de 19 de dezembro de 1989, não levou em conta a retirada, pelo Brasil, das reservas aos citados Artigos, decreta que a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados será executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém, e que, para os efeitos da mesma, com relação ao Brasil, se aplicará o disposto na Seção B.1 (b) do Artigo 1°.*

<sup>77</sup> Apesar de instalado no Brasil desde 1977, o ACNUR só veio a ser efetivamente reconhecido como órgão de uma organização internacional – no caso, a ONU –, em 1982. Até então exercia suas atividades de forma bastante limitada. (ANDRADE; MARCOLINI, 2002, p. 171)

terceiro país, dos refugiados políticos de nossos países vizinhos, mormente argentinos, chilenos, uruguaios e bolivianos<sup>78</sup>, pois como o Brasil mantinha a reserva referente ao conteúdo geográfico da Convenção de 1951, não podia acolher latino-americanos em seu território, assim somente o visto de turista para uma estadia provisória de 90 dias lhes era concedido<sup>79</sup>.

Até a revogação da reserva, em 1989, alternativas jurídicas tiveram que ser encontradas para o oferecimento de proteção aos cidadãos não-europeus. Amparados por esta engenharia jurídica humanitária foi que em 1979, 150 vietnamitas puderam albergar-se em território pátrio com um visto temporário de estadia. A partir de 1984, permitiu-se a estadia de refugiados no território nacional por período não limitado, enquanto se aguardava o reassentamento em outros países. A continuação, em 1986, deu-se mediante a aplicação do estatuto de asilados a 50 famílias de fé Bahá'í<sup>80</sup>, oriundas do Irã, visando à permanência destas legalmente no Brasil<sup>81</sup>.

Em face da revogação das reservas inicialmente levantadas quando da ratificação da Convenção de 1951 e da redemocratização do país, e ainda que o governo não tenha assinado a Declaração de Cartagena, o Brasil passou a aplicar a definição ampliada de refugiado contida nesse instrumento desde 1989, quando decidiu acolher refugiados de todos os continentes do mundo. Assim, entre 1992 e 1994, com o agravamento das hostilidades em Angola, em face da guerra civil que assolava aquele país, o Brasil acabou por recepcionar mais de 1.200 angolanos, utilizando para tanto a *definição ampliada* criada pela Convenção da Organização da Unidade Africana, em 1969, e adotada pela Declaração de Cartagena de 1984, a qual prevê a concessão do estatuto de refugiado devido à *grave e generalizada violação de direitos humanos*<sup>82</sup>.

Ainda, vale destacar que, desde 2001, o Brasil implementa projetos de reassentamento para refugiados<sup>83</sup>. A implantação do programa de reassentamento baseou-se em critérios

<sup>78</sup> BARBOSA; HORA, 2005, p. 38-39.

<sup>79</sup> MOREIRA, 2004, p.65.

<sup>80</sup> A Fé Bahá'í é uma religião mundial, independente, com suas próprias leis e escrituras sagradas, surgida na antiga Pérsia - atual Irã -, em 1844, não possuindo dogmas, rituais, clero ou sacerdócio, e prega a unidade da humanidade e a eliminação de todas as formas de preconceitos e discriminação.(ANDRADE; MARCOLINI, 2002, p. 172)

<sup>81</sup> Leão, Renato Zerbini Ribeiro. *Memória Anotada, Comentada e Jurisprudencial do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE*, 2004, p. 10-11.

<sup>82</sup> ALMEIDA, Guilherme de Assis. *A Lei nº 9.474/97 e a Definição Ampliada de Refugiado: breves considerações*. In: ARAÚJO; ALMEIDA (Org), 2001, p.158.

<sup>83</sup> O reassentamento é uma das soluções duráveis ao refúgio, empregada a partir do momento em que no país onde se concedeu o refúgio por primeira vez não se encontram mais presentes as condições necessárias para a proteção e/ou integração dos refugiados. Estas circunstâncias conformam uma situação imperativa que impulsiona a necessidade de se encontrar um outro país de acolhida para estas pessoas. ( ACNUR, 2004, p.55)

geográficos, econômicos e de origem étnica da população, bem como do apoio de autoridade locais e organizações não-governamentais<sup>84</sup>. O primeiro grupo recebido pelo país em 2002 formava-se por cinco famílias afegãs, as quais se encontravam na Índia e no Irã, após terem deixado o Afeganistão, em 1989, para escapar a Guerra Civil. Apesar de todo o planejamento e apoio, a experiência não obteve os êxitos esperados e quatro, das cinco famílias, solicitaram repatriação<sup>85</sup>. Nota-se, porém, que com o aperfeiçoamento do programa concretizado na formação de técnicos especializados na temática e nas trocas de experiências internacionais na matéria, o Brasil se despontou como uma das principais potências no acolhimento de refugiados reassentados dentre os países emergentes<sup>86</sup>.

Nos dois anos seguintes, foram acolhidos mais de 105 colombianos. Ademais, em novembro de 2004, em reunião realizada na Cidade do México, para celebrar os vinte anos da Declaração de Cartagena, o Brasil resolveu estabelecer um programa regional de reassentamento de refugiados latino-americanos. O objetivo deste programa consiste em proteger os refugiados que fujam de conflitos e perseguições verificados na região e, ao mesmo tempo, ajudar os países que acolhem grande contingente de colombianos, como Costa Rica e Equador<sup>87</sup>.

Atualmente, segundo dados do governo federal, vivem no Brasil 4.240 refugiados, oriundos de setenta e cinco nacionalidades diferentes, tendo as nacionalidades angolana, colombiana, congoleza, liberiana e iraquiana a maior representatividade em território nacional. Da totalidade de refugiados no Brasil 3.822 foram reconhecidos pelas vias tradicionais de elegibilidade, enquanto que 418 foram reconhecidos pelo programa de reassentamento<sup>88</sup>.

O relativo sucesso da empreitada brasileira no desempenho da integração social e as expectativas geradas em torno do reassentamento reforçam o acerto no retorno do Escritório Regional do ACNUR no Brasil, que havia deixado o país em 1998 devido à contenção de gastos da entidade, e colocam o país como um dos poucos estados a praticarem esta

---

<sup>85</sup> BARBOSA; HORA, 2005, p. 80-81.

<sup>86</sup> LEÃO, 2004, p. 109.

<sup>87</sup> MOREIRA, 2004, p.66.

<sup>88</sup>Dados de outubro de 2009, disponível em <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ7605B707ITEMIDE5FFE0F98F5B4D22AFE703E02BE2D8EAPTBRNN.htm>.

modalidade de *solução durável*<sup>89</sup>, reafirmando o compromisso brasileiro no que tange aos direitos humanos e, especificamente, à proteção dos refugiados<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup>Conforme dados da ONU, os outros países são: Austrália, Benin, Burkina Faso, Canadá, Chile, Dinamarca, Finlândia, Islândia, Irlanda, Países Baixos, Noruega, Nova Zelândia, Suécia, Suíça e os Estados Unidos. (Disponível em: [http://www.onu-brasil.org.br/agencias\\_acnur.php](http://www.onu-brasil.org.br/agencias_acnur.php)).

<sup>90</sup>BARBOSA; HORA, 2005, p. 82.

### 3. ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A LEGISLAÇÃO NACIONAL E AS DISPOSIÇÕES DA CONVENÇÃO DE 1951

#### 3.1 Base Legal da Proteção Nacional

Na lição de Guilherme de Assis Almeida, a Lei n° 9.474/97 *é a primeira lei do ordenamento jurídico nacional a implementar um tratado de Direito Internacional de Direitos Humanos*<sup>91</sup>. A opinião do autor baseia-se no fato de que a partir desta lei o Brasil estabelece critérios próprios para a concessão do *status* de refugiado, bem como um procedimento de elegibilidade, criando, no âmbito na Administração Pública Federal, o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), o responsável pela elegibilidade dos casos individuais e pela elaboração de políticas públicas que facilitem a integração local das pessoas acolhidas como refugiados.

Aliás, no mesmo sentido, é a observação de José Fischel de Andrade:

*a lei brasileira sobre refugiados é um instrumento legal moderno e oportuno. É coerente e caminha 'pari passu' tanto com as práticas implementadas pelas autoridades nacionais, como com as normas vigentes em relação aos refugiados nos planos internacional e regional.*<sup>92</sup>

##### 3.1.1 O Comitê Nacional para os Refugiados

O CONARE, criado pela Lei n° 9.474/97, é um órgão tripartite, conforme se depreende do art.14, do qual participam o governo, as Nações Unidas e também a Sociedade Civil que atua no campo do tratamento das solicitações do Estatuto do Refugiado e na busca de melhores soluções para os refugiados que procuram a proteção internacional em território brasileiro<sup>93</sup>. Este órgão de deliberação coletiva atua no âmbito do Ministério da Justiça e é integrado por representantes de sete Ministérios e por um representante de organização não-governamental que se dedique a atividades de assistência e proteção aos refugiados no Brasil, sendo que todos os seus membros são apontados pelo Presidente da República e exercem a

---

<sup>91</sup> ALMEIDA in ARAÚJO; ALMEIDA, (Org.), 2001, p.156.

<sup>92</sup> ANDRADE; MARCOLINI, 2002, p. 173.

<sup>93</sup> BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. *O Refúgio e o CONARE. In ACNUR e INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS (IMDH). Refúgio, Migrações e Cidadania, 2006, p.38.*



sua função sem remuneração<sup>94</sup>. Também tem assento no Comitê o representante do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, mas sem direito a voto.

O art. 12 da Lei brasileira define a sua competência:

*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.*

Com efeito, o processo de reconhecimento do refugiado é de responsabilidade total das autoridades nacionais, especificamente do referido Comitê. Isto significa que o governo usa sua própria legislação e seu questionário para decidir sobre uma solicitação de refúgio<sup>95</sup>. Destaca-se, ainda, que o ordenamento brasileiro não permite que outra autoridade, como a Polícia Federal, exerça esse juízo de admissibilidade. Este é o entendimento da jurisprudência pátria:

*PENAL E PROCESSO PENAL. HABEAS CORPUS PREVENTIVO. ESTRANGEIRO. INGRESSO IRREGULAR NO PAÍS. PEDIDO DE REFÚGIO. INDEFERIMENTO LININAR 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, alínea “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*

<sup>94</sup> O colegiado obedece a seguinte composição: I - um representante do Ministério da Justiça, que o preside; II - um representante do Ministério das Relações Exteriores, que exerce a vice-presidência; III - um representante do Ministério do Trabalho; IV - um representante do Ministério da Saúde; V - um representante do Ministério da Educação e do Desporto; VI - um representante do Departamento de Polícia Federal; VII - um representante de organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no país.

<sup>95</sup> ANDRADE; MARCOLINI, 2002, p. 169.

*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 autos. (TRF 3ª Região, Processo nº 2001.61.19.002993-0 – RHC 482)*

O CONARE também atua no sentido de publicar Resoluções Normativas, como por exemplo: a RN nº 01 que estabeleceu o modelo para o Termo da Declaração a ser preenchido pelo Departamento de Polícia Federal por ocasião da solicitação inicial de refúgio; a RN nº 2 que adotou o modelo de questionário para a solicitação de refúgio; a RN nº 3 que estabeleceu o modelo de Termo de Responsabilidade que deveria proceder o registro, na condição de refugiado, no Departamento de Polícia Federal; a RN nº 4 que estendeu a condição de refugiado a título de reunião familiar; a RN nº 5 que estabeleceu a condição de autorização de viagem de refugiados ao exterior; a RN nº 6 que dispôs sobre a concessão de protocolo ao solicitante de refúgio; a RN nº 7 estipulou prazo para adoção de procedimentos e atendimento a convocações, durante as etapas de seguimento do processo de solicitação de refúgio; a RN nº 8 dispõe sobre a notificação de indeferimento do pedido de reconhecimento da condição de refugiado; a RN nº 9 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 9474/97; a RN nº 12 que 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 de 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.

### **3.2 Definição de Refugiado segundo a Convenção de 1951 e a Lei Brasileira nº 9.474/97**

A definição da Convenção de 1951 e a lei brasileira estabelecem quem pode se beneficiar da condição de refugiado, proporcionando elementos fundamentais para a determinação desta condição. Estas condições são conhecidas como as cláusulas de inclusão. Por sua vez, as cláusulas de exclusão enumeram as circunstâncias em que uma pessoa é

excluída da aplicação destes instrumentos, ou seja, elas impedem o reconhecimento do solicitante como refugiado, mesmo que ele satisfaça aos critérios positivos das cláusulas de inclusão.

Segundo a definição clássica da Convenção, duas categorias de pessoas podem se beneficiar da condição de refugiado. A primeira categoria abrange aquelas pessoas que já haviam sido reconhecidas como refugiados por algum dos instrumentos firmados entre 1926-1946<sup>96</sup>. Por sua vez, a segunda categoria reconhece como refugiados aquelas 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 ele.*<sup>97</sup>

Importante mais uma vez destacar que a restrição temporal presente nesta definição, a saber, a data de 1º de janeiro de 1951, foi suprimida por praticamente a totalidade dos países signatários quando da assinatura do Protocolo de 1967.

O instrumento das Nações Unidas ainda esclarece, na letra (d) do mesmo dispositivo, que para as pessoas detentoras de mais de uma nacionalidade serem consideradas refugiadas, é necessário que as circunstâncias e os motivos mencionados no artigo se apliquem a cada país cuja nacionalidade o solicitante possua, pois sempre que possível a proteção nacional deve ter primazia sobre a internacional<sup>98</sup>.

A lei brasileira, no seu artigo primeiro, contempla as definições estatutárias da ONU, incorporando, em seus incisos I e II, a segunda categoria de pessoas reconhecidas como refugiados pela Convenção, mas inserindo também, no seu inciso III, as contribuições africana e latino-americana, referentes à definição ampliada da figura de refugiado<sup>99</sup>. Eis a redação das cláusulas de inclusão da Lei nº 9474/97:

<sup>96</sup> Assim, o Art. 1º, §1º, (a), da Convenção, estabelece que o termo refugiado será aplicado a 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.*

<sup>97</sup> Art. 1º, §1º, (c), da Convenção de 1951.

<sup>98</sup> VÉLEZ in: NAMIHAS, Sandra (Org). *Derecho Internacional de los Refugiados*, 2001, p.49.

<sup>99</sup> A experiência africana e latino-americana na matéria, consubstanciada através da Convenção que rege os aspectos relativos aos refugiados africanos da Organização dos Estados Africanos e da Declaração de Cartagena, agrega às possibilidades de qualificação como refugiado a possibilidade de que as pessoas o sejam pelo fato de seu país de origem experimentar uma situação de *grave e generalizada violação de direitos humanos*, fornecendo em seus acordos regionais uma definição ampliada de refugiado.

*Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:*

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

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

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

A conjugação da definição clássica e da definição abrangente transforma a lei brasileira, nas palavras de Guilherme de Assis Almeida, *numa das mais avançadas e generosas em relação à temática do Direito Internacional dos Refugiados*<sup>100</sup>. Além disso, a definição vai ao encontro da prática adotada pelo Governo brasileiro desde o início da década de 1990.

Este artigo abarca um amplo catálogo de possibilidades capazes de fazer com que seus três incisos se acoplem aos mais diversos cenários imagináveis. Trata-se, portanto, como bem destacado por Renato Zerbini Leão, *de um importante manancial de proteção da pessoa humana em situação de refúgio*.<sup>101</sup> A guisa de exemplificação, citam-se alguns dos casos já decididos no CONARE sobre o tema:

*No caso JDGV*<sup>102</sup>, *o solicitante, oriundo da região agrícola do Valle del Cauca, vivia em uma pequena fazenda com a família (pais e uma irmã). Sustentavam-se com a agricultura. Por volta de 1990, com a chegada das FARC, a todos os sítios da região passou a ser cobrada a "vacuna" (extorsão chamada de imposto de guerra), cujo valor aumentou de modo exorbitante, ensejando a mudança da família para a zona urbana em 1998. Nesta, o solicitante passou a participar de algumas reuniões políticas do partido conservador e estudava para ser técnico hidráulico. Durante o mandato do prefeito conservador, foi contratado pela empresa municipal de águas, onde trabalhou por três anos, em consonância com o período de mandato do prefeito. Por volta de 2000, a violência aumentara muito na região, com disputas entre guerrilhas e narcotraficantes pelo controle do corredor geográfico de acesso ao Oceano Pacífico. O solicitante informou que em 2003 recebeu visita de pessoas suspeitas, dizendo-se pertencentes ao grupo de narcotráfico do norte daquele Departamento, ofertando-lhe trabalho, por ele recusado. Seus serviços de técnico hidráulico seriam de utilidade a laboratórios do refino de drogas, onde são usadas bombas de água. Ao recusar a oferta foi taxado de colaborar com o grupo narcotraficante inimigo e passou a ser ameaçado tanto por telefone como nas ruas da cidade. Em 2003, a tensão na cidade aumentou, ocasionando*

<sup>100</sup> ALMEIDA in ARAÚJO; ALMEIDA (Org.), 2001, p.165.

<sup>101</sup> LEÃO, 2004, p.29.

<sup>102</sup> Veja processo nº MJ 08460.024984/2004-41.

*uma espécie de toque de recolher informal e a divisão da cidade em zonas de controle. Na época muitos jovens, inclusive amigos seus da mesma cidade, foram mortos ou desapareceram. Partiu da cidade com várias pessoas, que foram para outros países, e veio para o Brasil.*

*No caso JMB<sup>103</sup>, o solicitante relatou que morava no leste da RDC, juntamente com a esposa e cinco filhos. A região é predominantemente povoada pela etnia Lendu, à qual pertence sua mãe. Seu pai era oriundo de outra província no noroeste do Congo, Ecuateur. Mudou-se àquela região para casar com sua mãe. O solicitante trabalhava como motorista. Um dia, ao retornar de Kisangani para sua aldeia, foi aconselhado a não prosseguir viagem, pois esta estava sendo atacada e todos estariam sendo mortos. Ressalta-se tratar de um conflito em que o elemento tribal ou étnico foi amplamente utilizado como forma de polarização. O solicitante, juntamente com várias outras pessoas, fugiu a pé para Ecuateur, região que conhecia por ser a província de seu pai, supondo que nela estaria seguro. Ali encontrou um grupo de pessoas fugindo da guerra no Congo e com eles fugiu para o Quênia, onde ficou preso por um ano, até ser solto devido à intervenção de uma ONG, na qua trabalhavam brasileiros. Quando libertado, embarcou em avião de volta ao Congo, de onde conseguiu ajuda para viajar ao Brasil.*

No primeiro caso, foi considerado haver elementos suficientes para caracterizar um fundado temor de perseguição por parte do solicitante, assim como indicações de que a situação na região em questão se caracterizava como uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos, emergindo assim da sua análise a complementaridade entre o conceito de perseguição, presente na Convenção de 1951, e a noção de grave e generalizada violação de direitos humanos, consubstanciado na Declaração de Cartagena e no estatuto brasileiro. Destarte, a solicitação foi deferida à luz dos incisos I e III, do artigo 1º da Lei nº 9474/97. Já na segunda situação, a solicitação de refúgio foi deferida ante a situação descrita pelo artigo 1º, inciso III da lei brasileira, considerando ainda que apesar da situação extrema relatada ser específica da região de origem, o inciso III não faz referência expressa à necessidade de caracterização de violação de direitos humanos na totalidade do território de origem ou do país de nacionalidade do solicitante<sup>104</sup>.

Os requisitos para o reconhecimento como refugiado contidos nos incisos I e II do art. 1º da lei brasileira e no art. 1º, §1º, (c) da Convenção são:

a) O requerente de refúgio deve encontrar-se fora do seu posto de origem, ou seja, fora do território do estado que originariamente lhe concedeu nacionalidade, e no caso de uma

<sup>103</sup> Veja processo nº MJ 08505.043816/2004-91.

<sup>104</sup> LEÃO, 2004, p.30-33.

pessoa apátrida, fora do seu país de residência habitual, por fundados temores de ser perseguida.

Conforme o entendimento do ACNUR não há exceções a esta regra, pois a proteção internacional não poderia intervir enquanto a pessoa se encontrar dentro da jurisdição territorial do seu país de origem ou de residência habitual no caso de refugiado apátrida<sup>105</sup>. O receio de ser perseguido não precisa, necessariamente, se estender a todo o território do país da nacionalidade do refugiado, podendo ocorrer apenas em parte do país no caso de distúrbios graves equivalentes a guerra civil ou conflitos étnicos.

Esta primeira condição não implica que, para ser reconhecido como refugiado, o solicitante tenha que ter deixado o seu país de origem ou residência habitual ilegalmente ou mesmo porque tinha fundados receios de ser perseguido. O chamado refugiado *sur place* é a pessoa que se torna refugiado após deixar seu país por circunstâncias que surgiram na sua ausência. O próprio CONARE já anotou que o princípio da extraterritorialidade do refúgio contido na expressão *encontra-se fora do país de nacionalidade* não obriga que o solicitante tenha saído de seu país devido a fundados temores de perseguição<sup>106</sup>.

O requisito relativo à residência habitual dos apátridas parte da ideia de que estes devem residir em algum outro país antes de ingressarem no estado onde solicitam o refúgio. Diante da inexistência de país anterior de residência, caso de apátrida nômade, este deverá ser considerado refugiado, no entendimento de Renan de Aguiar, desde que os lugares por onde transitava lhe impunham perseguições<sup>107</sup>.

A expressão *fundado temor de perseguição*, como bem destacado por Jean-Yves Carlier, é o elemento central da definição de refugiado. Uma vez que o elemento temor envolve a subjetividade do solicitante<sup>108</sup>, a determinação da condição de refugiado requererá mais uma avaliação das declarações do requerente, do que um julgamento da situação

---

<sup>105</sup> ACNUR, 2004, p.32.

<sup>106</sup> No processo n° MJ 08280.006065/2003-22, o Comitê Nacional decidiu aplicar a definição de refugiado *sur place* para deferir o reconhecimento da condição de refugiado ao solicitante. Neste caso, *o solicitante morava em Brasília há alguns anos, servindo na Embaixada do Iraque no Brasil. Era natural de Bagdá e, por 25 anos, atuou no ministério das relações exteriores de seu país. Ademais, o solicitante pertencia ao comitê central do partido de Saddam Hussein, na função de encarregado da área financeira, além de prestar apoio às família que perderam seus parentes na guerra Irã-Iraque. Desta maneira, e diante do desaparecimento dos seus familiares que viviam no Iraque em razão da perseguição direcionada aos colaboradores do regime de Saddam, decidiu não mais retornar por temer por sua integridade.*

<sup>107</sup> AGUIAR, Renan. *Lei n° 9.474/97: Cláusulas de Inclusão e Exclusão*. In: ARAÚJO; ALMEIDA (Org.), 2001, p. 224.

<sup>108</sup> Embora o estatuto do refugiado seja normalmente determinado numa base individual, o ACNUR destaca a possibilidade da existência de casos em que as circunstâncias indicam que os membros de um grupo podem ser considerados, *prima facie*, individualmente como refugiados, adotando-se o procedimento de *determinação coletiva*.(ACNUR, 2004, p. 21).

prevalente no seu país de origem<sup>109</sup>. Em vista da importância dada ao fator subjetivo, uma avaliação da credibilidade das informações prestadas e da história pessoal do solicitante torna-se indispensável. Assim, se há incoerência nos relatos do solicitante, o pedido de refúgio acaba por ser indeferido<sup>110</sup>.

Sem embargo, este estado psicológico deve estar baseado em uma situação objetiva. Destarte, o temor deve ser reconhecido como fundado quando o nexo de causalidade entre este e as situações concretas que colocam em risco o livre exercício dos direitos humanos puder ser estabelecido, ou seja, as declarações colhidas não podem ser analisadas em abstrato, mas sim no contexto da situação concreta e dos antecedentes relevantes, como as condições do país de origem do requerente<sup>111</sup>.

Inexiste uma definição universalmente aceita de *perseguição*. Renan Aguiar entende que perseguição é o ato de impedir a realização de direitos conferidos internacionalmente aos indivíduos<sup>112</sup>. A seu turno, Jean-Yves Cavier salienta que existirá perseguição quando o tratamento dispensado ao solicitante seja desproporcional e viole os direitos básicos do

<sup>109</sup>CARLIER, Jean-Yves; VANHEULE, Dirk. *Who is a Refugee?: A Comparative Case Law Study*, 1997, p. 695.

<sup>110</sup>Veja-se, por exemplo, o processo nº MJ 08505.041945/2004-44: *O solicitante liberiano chegou ao Brasil, com o seu irmão, afirmando que os dois eram naturais da Libéria, sendo provenientes da cidade de Monrovia, onde moravam. A sua família era composta de quatro irmãos e uma irmã, sendo que dois de seus irmãos tinham sido integrantes de um grupo rebelde e mortos durante o conflito em 1999. O solicitante alegou ter saído da Libéria com o seu irmão porque estavam sendo ameaçados por pessoas que queriam vingança contra as famílias de ex-integrantes dos grupos rebeldes, já que sabiam que seus irmãos participaram de um grupo que combatia o governo de Charles Taylor. Disseram que durante a noite a sua casa foi atacada. Explicaram que os combatentes tinham cometido muitos crimes e que existiam várias pessoas procurando vingança das atrocidades por eles cometidas. Na sua primeira entrevista em Cáritas, o solicitante declarou que seus pais estavam desaparecidos. Porém, em sua re-entrevista com o Oficial de Proteção do ACNUR disse que sua mãe estava em Monrovia e que somente seu pai tinha desaparecido. Igualmente, declarou que moravam no setor chamado White Cornerstone, em Church Street. Ademais, para sair de Monrovia eles teriam de atravessar uma vegetação de arbustos e fazendas, não havendo florestas nesta área. Declarou a existência, além do seu setor, do bairro Tailor, da rua principal de Monrovia que se chama Victoria Street e de outras ruas importantes como a Samuel Doe, a Banbangida Street e a Elisabeth Street. Em pesquisa sobre o país de origem constatou-se que em Monrovia não existe uma rua principal chamada Victoria Street. Da mesma forma não foi constatada a existência de ruas como a Samuel Doe, Banbangida street ou Elisabeth Street. Constatou-se ainda que Monrovia esteja cercada por florestas e não por arbustos e fazendas como informado pelo solicitante. A contradição com relação ao desaparecimento do pai e o desconhecimento de fatos evidentes do local de origem, capazes de saltar da memória de qualquer pessoa que tenha residido em Monrovia desde criança, comprometeu a credibilidade do solicitante. A informação equivocada sobre as vias principais e sobre os aspectos geográficos de Monrovia, algo perceptível para qualquer residente, tornaram a entrevista e os fatos alegados obscuros.*

<sup>111</sup>No processo nº MJ 08000.002308/2001-91, a indicação de que os temores manifestados pelos solicitantes mexicanos não eram fundados, foi o fator crucial na decisão do CONARE pelo indeferimento dos pedidos de refúgio. Aqueles alegavam, resumidamente, que *estavam sendo alvo de uma perseguição fruto de uma conspiração entre os meios de comunicação, o Poder Judiciário e alguns reconhecidos políticos nacionais*. Após uma extensa investigação e análise do caso, o CONARE entendeu que tratava o país de origem dos solicitantes de um Estado Democrático de Direito, legalmente constituído, e que, portanto, estavam garantidas as condições para que àqueles tivessem seus direitos e garantias devidamente salvaguardadas pelas próprias instituições de seu estado.

<sup>112</sup>AGUIAR in: ARAÚJO; ALMEIDA (Org.), 2001, p.218.

homem, ou seja, o importante seria o nível, a intensidade da violação<sup>113</sup>. Por sua vez, não se pode confundir discriminação com perseguição, somente em determinadas situações é que a discriminação equivale à perseguição – quando as medidas discriminatórias tiverem consequências gravemente prejudiciais para a pessoa em causa<sup>114</sup>. A perseguição, embora esteja normalmente relacionada com os agentes do estado de origem do requerente, também pode ocorrer de forma indireta, advindo de segmentos da sociedade quando tolerados pelas autoridades ou quando estas forem incapazes de oferecer uma proteção eficaz, já que como princípio geral, os governos são responsáveis pela segurança das pessoas, nacionais ou estrangeiras, que se encontram em seu território. Frisa-se ainda que a perspectiva individualista da Convenção e da lei brasileira não requer que cada aplicante tenha que ter sofrido pessoalmente a perseguição, sendo suficiente para a caracterização da mesma, por exemplo, a perseguição de familiares ou de pessoas em situações semelhantes<sup>115</sup>.

Convém sublinhar ainda que há distinção entre perseguição e punição prevista por infração comum, esta última não confere o *status* de refugiado à pessoa requerente. É o que adverte o ACNUR quando reforça que *um refugiado é uma vítima – ou uma vítima potencial – da injustiça e não alguém que foge da justiça*<sup>116</sup>.

A perseguição e/ou o seu fundado temor são as fontes mestres da concessão do refúgio por parte do estado brasileiro, a ausência destes é um impedimento basilar para o reconhecimento da condição de refugiado de acordo com a Lei nº 9474/97, conforme se verifica nos diversos processos decididos pelo Comitê Nacional para os Refugiados: Processos nºs MJ 08336.001543/2005-87; MJ 08240.008621/2004-52; MJ 08336.001543/2005-87<sup>117</sup>; MJ 08505.017337/2003-38.

b) Não possa ou não queira retornar ao seu país de origem. O primeiro refere-se à impossibilidade física ou jurídica de retorno, ou seja, existem circunstâncias independentes da

<sup>113</sup> CARLIER; VANHEULE, 1997, p.702.

<sup>114</sup> ACNUR, 2004, p. 23.

<sup>115</sup> CARLIER; VANHEULE, 1997, p.707.

<sup>116</sup> *Op.cit*, p. 23.

<sup>117</sup> Nestes três processos, os solicitantes já haviam sido reconhecidos como refugiados pelo Equador. Sabe-se que, como regra geral, o CONARE não concede refúgio para refugiados já reconhecidos por outros países. Estes três refugiados, num deslocamento irregular, abandonaram o Equador e chegaram ao Brasil. Aqui, voltaram a solicitar refúgio. Apesar de seu entendimento geral contrário à reincidência da concessão do refúgio e após uma profunda análise, o CONARE entendeu que apesar do mecanismo apropriado para um caso destas características ser o reassentamento, a proteção internacional desfrutada por aqueles já refugiados e uma vez mais solicitantes em território brasileiro não era efetiva já que estes tinham sofrido atentados contra suas vidas no primeiro país de refúgio, onde os três foram baleados e dois deles tiveram suas casas queimadas. De maneira que restava plenamente ilustrada a extrema gravidade dos fatos motivadores do imediato movimento irregular destes. Em consequência, o CONARE decidiu, ampliando o mote de suas argumentações, que em casos de extrema gravidade e urgência, quando há o risco iminente à vida, a espera pelo reassentamento representa um altíssimo risco e que, como a proteção à vida é o fim do refúgio, estes casos poderão configurar uma exceção.



vontade da pessoa em causa, como a não permissão da entrada em seu território, por exemplo, enquanto que o segundo é determinado pela vontade do requerente, pois não haveria uma recusa de proteção do país de origem<sup>118</sup>.

c) Perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião políticas.

A causa da perseguição é na verdade o motivo ou a razão que enseja o ato do perseguidor. Frequentemente, os diversos motivos da perseguição se sobrepõem, havendo mais de um elemento causador da perseguição combinado em relação a uma pessoa.

Em seu Manual de Procedimento, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, defende que o termo *raça* dever ser entendido no seu sentido *latu*, incluindo todos os tipos de grupos étnicos<sup>119</sup>. Aliás, em sentido semelhante é a observação de Renan Aguiar ao destacar que *se deve entender por raça todos os tipos de grupos físicos e culturalmente identificáveis*<sup>120</sup>.

A perseguição por motivo de religião pode possuir várias facetas, como a proibição de se fazer parte de uma comunidade religiosa, de praticar o culto, de receber educação religiosa ou mesmo de graves medidas discriminatórias sobre pessoas que praticarem o seu credo<sup>121</sup>. Em relação à conceituação da discriminação por razões religiosas, a Declaração sobre a Eliminação de Todas as Formas de Intolerância e Discriminação fundados em Religião ou Convicções, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas pela Resolução 36/55, de 1981, é um guia excelente, que estabelece em seu artigo primeiro:

*Toda pessoa tem o direito de liberdade de pensamento, de consciência e de religião. Este direito inclui a liberdade de Ter uma religião ou qualquer convicção a sua escolha, assim como a liberdade de manifestar sua religião ou suas convicções individuais ou coletivamente, tanto em público como em privado, mediante o culto, a observância, a prática e o ensino.*

<sup>118</sup> FRANÇA, 2003, p.07.

<sup>119</sup> ACNUR, 2004, p.27.

<sup>120</sup> AGUIAR in: ARAÚJO; ALMEIDA (Org.), 2001, p.219.

<sup>121</sup> No Processo nº MJ 08505.064012/2006-97, o Comitê considerou estar clara a perseguição em razão da religião, uma vez que esta deve ser entendida em um contexto abrangente, no qual inclui-se também como fator persecutório as represálias por abandonar uma determinada religião. Neste caso, a solicitante afirma *ser natural do Cairo, onde morou com seu avô materno, chefe religioso muçulmano, até 2003. Por meio de uma prima que mora nos EUA, teve contato com uma família comerciante egípcia domiciliada naquele país e que viajava regularmente ao Egito, levando coisas para a família. Afirmou que conheceu o cristianismo há três anos e quis se converter para esta religião, mas temia represálias da família. Por isso, a solicitante passou a viver longe da família desde dezembro de 2003. Afirmou que ao tentar trocar dólares no Cairo, foi vista por policiais que a levaram para uma delegacia. Ao encontrarem o Evangelho e santinhos em sua bolsa, foi espancada e mandada embora sem registro algum de ocorrência. A solicitante teria procurado a igreja católica no Cairo, onde o batizado foi-lhe recusado por temor de problemas com o Governo, sua família e a comunidade. Chegou ao Brasil portando passaporte válido e afirmou desejar aqui permanecer para encontrar a liberdade religiosa.*

No tocante ao termo nacionalidade, este não deve ser entendido simplesmente como o vínculo jurídico-político que liga o indivíduo ao estado, fazendo com que este integre uma dada comunidade política, mas também como uma forma que contempla a integração em determinado grupo linguístico ou étnico, podendo sobrepor-se aos termos raça e grupo social<sup>122</sup>.

A pertinência a um grupo social pode resultar em um fator chave para a obtenção do *status* de refugiado, uma vez que a gama de segmentos, capazes de serem abarcados por esta caracterização, é extensa e variada<sup>123</sup>. O grupo social pode caracterizar-se em termos de grupos de pessoas unidas por vínculos diversos, que as diferencia dos demais, como origem étnica, cultural, religioso, linguístico, antecedentes familiares, atividades econômicas, valores e aspirações em comum. Geralmente essas características serão inatas, imutáveis ou de outro modo fundamental para a dignidade da pessoa humana.<sup>124</sup>

O CONARE, no marco desta disposição e em face aos pedidos da comunidade internacional sobre os solicitantes pertencentes a determinados grupos sociais, concede especial atenção aos denominados *grupos de risco* ou *grupos vulneráveis*, neste encaixam-se, entre outros, mulheres, crianças, homossexuais, formadores de opinião pública e líderes comunitários<sup>125</sup>.

Como citado, um dos segmentos alvo de muita discriminação é o homossexual. O Comitê trata das solicitações relativas a este segmento sob os auspícios da titularidade de grupo social. Eis um exemplo:

*Nos casos dos colombianos NJPP & RAFM, os solicitantes eram provenientes de uma região com forte presença paramilitar onde ocorria a prática da “limpeza social”, ou seja, assassinatos seletivos, de caráter propagandista e moralista, que tinham como alvos pessoas consideradas nocivas à sociedade, tais como prostitutas, viciados em drogas, pequenos ladrões, menores abandonados e homossexuais. O caso revelou que os solicitantes eram muito amigos, tendo sido vistos juntos repetidas vezes. Por esta razão, foram percebidos como homossexuais pelos grupos armados que atuavam na região. Foram agredidos e ameaçados como tentativa de persuasão para que ingressassem naqueles grupos, com o fim de “tomarem armas e virarem homens”. A ocorrência de assassinatos homofóbicos na localidade justifica o fundado temor dos solicitantes, sobretudo, numa região dominada por grupos que praticam a “limpeza social”.*<sup>126</sup>

<sup>122</sup>Neste sentido, vale recordar da existência de grupos que no interior de muitos países se consideram uma comunidade nacional devido a elementos que os une, como a história, a cultura, o idioma, a religião, etc.

<sup>123</sup>Ser integrante de um determinado grupo social, conforme concluído pela Mesa Redonda de Expertos em San Remo, é o motivo menos claro da Convenção de 1951, sendo o termo interpretado de diversas maneiras em cada jurisdição. Consulta disponível em <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home>, último acesso em 29/05/2010.

<sup>124</sup>VÉLEZ *in*: NAMIHAS, Sandra (Org). *Derecho Internacional de los Refugiados*, 2001, p.53.

<sup>125</sup>LEÃO, 2004, p.45-50.

<sup>126</sup>Processo nº MJ 08460.006546/2004-09.

A temática de gênero é outra das mais delicadas, já que as mulheres pertencem a um grupo vulnerável costumeiramente objeto de violação por parte dos homens daqueles países de onde reiteradamente fogem em busca de refúgio. A violência de gênero consubstancia-se através de atos violentos cometidos contra mulheres pelo simples fato de serem mulheres<sup>127</sup>. O termo aplica-se à violência exercida sobre as mulheres em forma particular, por exemplo, mediante violações e ataques sexuais, circuncisão feminina e queima por dote<sup>128</sup>.

Opiniões políticas é a última causa listada entre as cinco e refere-se, na sua essência, às opiniões de fato expressas pela vítima, devendo, portanto, a importância relativa ou a tenacidade das opiniões do solicitante serem tomadas em consideração<sup>129</sup>. Contudo, interessante destacar as observações de Jean-Yves Cavier, o qual defende que:

*a person with no political opinion may be closer to the refugee definition than a person who has one. It would be sufficient that the treatment imposed by the persecutor to a person with no opinion be proportionally more severe than the one imposed to a person who expressed his opinion and should therefore expect a reaction.*<sup>130 131</sup>

Por último, as condições da hipótese do inciso terceiro da lei nacional, fruto da contribuição da declaração ampliada de Cartagena, são: (a) existência de grave e generalizada violação dos direitos humanos no país de nacionalidade do solicitante e (b) que este se encontre fora do mesmo. No entendimento de Antonio Fortin, ao analisar as disposições da Declaração de Cartagena, a expressão *grave e generalizada violação dos direitos humanos* deve ser aplicada em referência a situações nas quais existe um número considerável de violações e quando estas demonstram uma natureza particularmente séria. A África do Sul e Namíbia, sobre o regime do Apartheid, os territórios ocupados da Palestina, El Salvador e

<sup>127</sup> Com efeito, Jean-Yves Carlier, ao discorrer sobre o assunto, observa que a característica de gênero, englobados aqui mulheres, homossexuais e transexuais, é um critério que é aceito por alguns países enquanto que por outros não. (CARLIER; VANHEULE, 1997, 713)

<sup>128</sup> No Processo nº MJ 08457.010503/2006-31, o CONARE concedeu o estatuto de refugiada embasando-se na demonstração do seu fundado temor de perseguição, agravado pela razão do gênero, uma vez que no seu país registra-se uma política de violação do direito das mulheres: *a solicitante congoleza, que ingressou no Brasil portando passaporte falso pelo Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro e em companhia de sua filha menor, relatou que em uma noite de dezembro de 2005, após um tiroteio na rua, sua casa foi invadida enquanto seu esposo, sua filha e ela dormiam. Ela e sua filha esconderam-se em baixo da cama enquanto seu marido foi ver o que ocorria. Em seguida, escutou alguém dizer a seu marido que teriam de levá-lo. Ele perguntava aos invasores o porquê daquilo. A solicitante permaneceu com sua filha em baixo da cama até as cinco da manhã e fugiu sem olhar para trás. Refugiou-se em uma Igreja Batista. Desde então, não retornou à sua casa e nem teve mais notícias do seu marido. Temia tanto por sua vida, quanto pela de sua filha em caso do retorno dos militares. Um missionário ajudou-a a escapar e chegar ao Brasil.*

<sup>129</sup> ACNUR, 2004, p.30.

<sup>130</sup> *Op. cit.*, p.714.

<sup>131</sup> Em tradução livre: “uma pessoa com nenhuma opinião política pode estar tão próxima da definição de refugiado quanto uma pessoa que tenha uma. Seria suficiente que o tratamento imposto pelo perseguidor a uma pessoa sem opinião política seja proporcionalmente mais severo do que o imposto à pessoa que expressa sua opinião e deve por isso espera uma reação.”

Guatemala durante os conflitos internos que ocorreram entre 1970 e 1980 e a situação do Irã após a revolução de 1979 são alguns dos exemplos das situações mencionadas elencados pelo autor<sup>132</sup>.

Para a caracterização desta última hipótese, o CONARE vem levando em consideração três importantes condições presentes no país de origem do refugiado: a total incapacidade de ação ou a inexistência de entes conformadores de um Estado Democrático de Direito, como as instituições representativas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; a observação da falta de uma paz estável no território em questão; o reconhecimento por parte da comunidade internacional que este território se encontra na situação descritiva do inciso<sup>133</sup>.

A definição de refugiado ainda pode ser estendida em face do reconhecimento do princípio da unidade familiar. A Convenção de 1951, apesar de não introduzir o tal princípio, inspirada no art. 16, (3), da Declaração Universal dos Direitos do Homem<sup>134</sup>, recomenda aos governos que tomem as medidas necessárias para a proteção da família do refugiado, em especial, para *assegurar que a unidade da família e a proteção dos menores sejam mantidos*<sup>135</sup>. O direito à unidade familiar não exige somente que os estados se abstenham de realizar ações que resultem em separação familiar, mas também que adotem medidas para manter a unidade familiar e reunir os familiares que estejam separados. Ressalta-se ainda que referido princípio não opera apenas quando todos os membros da família se tornam refugiados simultaneamente, ele aplica-se, igualmente, nos casos em que a unidade da família foi temporariamente quebrada pela fuga de um ou mais de seus membros<sup>136</sup>.

A lei brasileira, por sua vez, no seu art. 2º, possibilita expressamente aos refugiados reconhecidos pelo estado brasileiro reunirem-se com seu grupo familiar – cônjuge, descendentes, ascendentes e membros economicamente dependentes – desde que estes se encontrem em território nacional. Claro que se o dependente de um refugiado for abrangido pelos termos de uma das cláusulas de cessação ou exclusão, que serão exploradas a seguir, a condição de refugiado deverá ser-lhe negada. Com efeito, a resolução normativa nº 4 do

---

<sup>132</sup>FORTIN in: ACNUR. *Memória del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*, 2005, p.294-295.

<sup>133</sup>LEÃO, 2004, p.59.

<sup>134</sup>Dispõe o art. 16, (3), da Declaração Universal do Direito do Homem: *a família é o elemento natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção desta e do Estado*.

<sup>135</sup>O Direito a unidade familiar encontra-se ainda nas seguintes disposições: art.8 da Convenção Europeia de Direitos Humanos, art.16 da Carta Social Europeia; arts. 17 e 23 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos; art. 10 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; art. 17 da Convenção Americana de Direitos Humanos; art.18 da Carta de Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e arts. 9,10 e 22 da Convenção dos Direitos das Crianças.

<sup>136</sup>ACNUR, 2004, p.62.

CONARE vislumbra este artigo como uma extensão da condição de refugiado a título de reunião familiar<sup>137</sup>.

Ainda no reconhecimento do refugiado é importante observar as chamadas cláusulas de exclusão, as quais relacionam critérios negativos que impedem a concessão de refúgio. Estas cláusulas são de natureza excepcional, devendo, portanto, serem aplicadas restritivamente em razão das potenciais consequências da exclusão da condição de refugiado para o indivíduo em questão. De acordo com o procedimento vigente, para a aplicação das cláusulas de exclusão, primeiro deve-se considerar os critérios de inclusão, ou seja, inicialmente avalia-se se a pessoa se qualifica como refugiado de acordo com a definição utilizada, para após negar-lhe a proteção devido ao motivo da exclusão<sup>138</sup>. Normalmente, será durante o processo de determinação da condição de refugiado de uma pessoa que surgirão os fatos conducentes à exclusão, podendo, contudo, ocorrer que os fatos que justifiquem esta somente se tornem conhecidos após o reconhecimento do *status* de refugiado, o que exigirá a anulação da decisão declaratória<sup>139</sup>.

No ordenamento brasileiro, elas estão presentes no art. 3º da lei de refugiados, sendo praticamente uma cópia das disposições presentes na Convenção de 1951<sup>140</sup>. Tais cláusulas podem ser divididas em quatro grupos. Dessa maneira, não se beneficiarão da condição de refugiado os indivíduos que:

a) já desfrutem de proteção ou assistência por parte de organismo ou instituição das Nações Unidas que não o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR<sup>141</sup>. Esclarece ainda a Convenção, no seu § 4º, que *quando esta proteção ou assistência houver cessado, por qualquer razão, sem que a sorte dessas pessoas tenha sido definitivamente resolvida, essas pessoas se beneficiarão de pleno direito do regime desta*

<sup>137</sup> No processo nº MJ 08000.010193/2004-51, a solicitante invoca a *reunião familiar com seu esposo no âmbito de um casamento “arranjado” pela família de ambos e no qual a solicitante ainda não conhecia o seu futuro esposo. É sabido que as formas de organização familiar divergem nas diferentes tradições culturais e religiosas. Os casamentos “arranjados” pela família são aceitáveis nas culturas islâmicas e no Oriente Médio, de onde provém a solicitante. Portanto, o fato do casamento “arranjado” não ser praticado no Brasil não significa que este não seja moralmente válido na cultura da solicitante. Não obstante, o CONARE estabeleceu salvaguardas, compatíveis com os direitos da mulher vigentes no Brasil, para balizar a tradição cultural dos países de origem dos refugiados com o direito nacional e a proteção da mulher refugiada em solo pátrio. Desta maneira, o marido seria reconhecido como refugiado por reunião familiar enquanto estivesse efetivamente casado com a solicitante.*

<sup>138</sup>VÉLEZ in: NAMIHAS, Sandra (Org). *Derecho Internacional de los Refugiados*, 2001, p. 64.

<sup>139</sup>ACNUR, 2004, p.48.

<sup>140</sup> Art. 1º, §§ 4º, 5º e 6º, da Convenção relativa aos Estatuto dos Refugiados.

<sup>141</sup> Nos anos 50, as organizações das Nações Unidas que ofereciam este tipo de ajuda eram a Organização Internacional de Refugiados – que já deixou de funcionar- e a Agência das Nações Unidas para a Reconstrução da Coréia (UNKRA) – que também não existe mais. Atualmente, a agência da ONU que continua funcionando é o Organismo de Obras Públicas e Socorro das Nações Unidas para os Refugiados da Palestina e o Oriente Próximo (UNRWA). (ACNUR, 2004, p. 49)

*Convenção*. Dessa maneira, se um refugiado se encontrar fora da área de atuação do organismo ou instituição internacional, também receberá proteção do escritório do Alto Comissariado.

b) sejam residentes no território no país de acolhida e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição dos nacionais deste país<sup>142</sup>. Esse dispositivo é direcionado às pessoas que, de maneira significativa, se assemelham juridicamente aos nacionais do país onde se fixaram, isto é, as autoridades do país reconhecem a eles os mesmos direitos e obrigações que os nacionais<sup>143</sup>. Embora essa equivalência de direitos e obrigações não esteja expressamente determinada nos instrumentos vigentes, o ACNUR advertiu que o indivíduo deve, em especial, como o nacional, estar protegido contra deportação ou expulsão. De seu turno, Goodwin-Gill ressalta como essencial nessa proteção o direito de entrar e circular livremente no país em questão<sup>144</sup>.

c) tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas<sup>145 146</sup>. Em princípio, esta

<sup>142</sup> Esta é a cláusula presente na Lei nº 9474/97, no seu art. 3º, II. A redação da Convenção de 1951, por sua vez, no seu art. 1º, § 5º, dispõe que *esta Convenção não será aplicável a uma pessoa, considerada pelas autoridades competentes do país no qual esta pessoa instalou sua residência, como tendo os direitos e as obrigações relacionados com a posse da nacionalidade desse país*.

<sup>143</sup> O inciso II foi um dos pilares da negativa de refúgio decidida pelo CONARE no caso do cidadão austríaco no processo nº MJ 08001.006734/2005-17. Neste caso, “*o solicitante de nacionalidade austríaca, solicitou refúgio ao Brasil em decorrência de um pedido de extradição tramitado pelo Governo daquele país europeu que lhe acusava do cometimento de crimes na Áustria anteriormente à sua chegada ao Brasil. Entretanto, em agosto de 1995, este austríaco naturalizou-se brasileiro em detrimento de sua nacionalidade européia. Assim sendo, à época do pedido formulado ao Comitê o solicitante já era um cidadão de nacionalidade brasileira*”.

<sup>144</sup> GOODWIN-GILL, 1997.

<sup>145</sup> Art. 3º, III, da Lei nº 9474/97 e do art. 1º, §6º, (a) e (b), da Convenção de 1951. De fato, a Convenção de 1951 na letra (b) do referido dispositivo dispõe que não serão considerados refugiados as pessoas que *cometeram um grave crime de direito comum fora do país de sua guarida, antes de serem aceitos como refugiados*. A legislação brasileira, por seu turno, decidiu restringir a abrangência do termo *grave crime de direito comum* ao elencar no rol das cláusulas de exclusão os crimes hediondos, atos terroristas e o tráfico de drogas.

<sup>146</sup> O Processo nº MJ 08505.043815/2004-46, ilustra, por seu turno, caso que foi indeferido a solicitação de refúgio devido ao presente inciso. Nele, foi relatado que o *solicitante morava em Kinshasa, na República Democrática do Congo. Trabalhou por cinco anos como agente da polícia judiciária (APJ) na Procuradoria-Geral da República. Afirmou que trabalhava principalmente no leste do país, obtendo informações sobre os rebeldes da região, por meio de pagamentos em dinheiro a informantes. Atuava sobre todas as formas de ataque contra o governo, recolhendo informações sobre atividades político-militares dos rebeldes e de sua rede de apoio nas cidades. Estas informações seriam repassadas para o exército e a polícia. Seu trabalho nunca envolveu o uso de violência ou violação de direitos. Entretanto, disse não saber exatamente o que ocorria com as pessoas delatadas, mas que era possível que fossem presas ou mortas por serem rebeldes, uma vez que o governo faria qualquer coisa para se defender. Informou que em janeiro de 2002 saiu para uma missão em uma cidade da região leste, juntamente com alguns colegas, retornando após um mês e com a missão devidamente cumprida. O solicitante teria sido preso com seus colegas por ordem do Procurador-Geral, antes mesmo de poder apresentar seu relatório. Não recebeu qualquer explicação sobre o motivo de sua prisão, nem assistência de advogados, ficando assim preso, sem processo e julgamento, por dois anos. Foi solto em liberdade condicional e após um mês, ordenaram seu retorno para a prisão. Recebeu informação de um amigo da polícia de que estavam sendo considerados traidores, por sonegar informações ao governo e transmiti-las aos rebeldes. Como as pessoas consideradas traidoras comumente morriam na prisão, decidiu fugir do país. Tinha algum dinheiro guardado e uma vez tendo conseguido visto para o Brasil, veio para aqui. Não apresentou documentos*

cláusula foi prevista tendo em mente os crimes cometidos na Segunda Grande Guerra, mas, hodiernamente, ela pode e vem sendo aplicada a pessoas em busca de refúgio que se tem motivos fundados para considerar que participaram de grandes violações dos direitos humanos. Ao mencionar crimes contra a paz, crimes de guerra ou crimes contra a humanidade, a Convenção faz uma referência geral *a instrumentos internacionais elaborados para prever disposições relativas a estes crimes*. Na visão de Francisco Gallindo Vélez, a definição mais abrangente para estes crimes encontra-se no Acordo de Londres de 1945 e no Estatuto do Tribunal Militar Internacional<sup>147</sup>, que os qualifica no seu art.6º:

*a) Crimes contra a Paz: nomeadamente, planeamento, preparação, desencadeamento ou prosseguimento de uma guerra de agressão, ou uma guerra em violação aos tratados internacionais, acordos ou garantias, ou participação num plano concertado ou numa conspiração para levar a cabo qualquer um dos atos anteriores; b) Crimes de Guerra: nomeadamente, violações das leis ou costumes de guerra. Tais violações incluem, mas não se limitam a, assassínio, maus-tratos ou deportação para trabalhos forçados ou qualquer outro fim, da população civil do ou no território ocupado, assassínio ou maus-tratos dos prisioneiros de guerra ou de pessoas no mar, execução de reféns, pilhagem dos bens públicos ou privados, destruição sem motivo de cidades, vilas ou aldeias ou devastação não justificada por necessidade militar; c) Crimes contra a Humanidade: nomeadamente, assassínio, extermínio, redução à escravidão, deportação ou outros atos desumanos cometidos contra qualquer população civil, antes ou durante a guerra; ou perseguições por motivos políticos, raciais ou religiosos, quando estes atos ou perseguições são cometidos ou estão relacionados com qualquer crime abrangido pela competência deste Tribunal, quer violem ou não o direito interno do país onde foram perpetrados.*

---

*do país de origem, afirmando ter sido roubado à sua chegada neste país. A informação do país de origem indica que, apesar das eleições marcadas para 2006, a situação na RDC continua instável. Persistem os conflitos na região da fronteira leste, com diversos grupos armados atuando na região, sendo comuns ações repressoras por parte do governo. O sistema judiciário debilitado proporciona poucas garantias do devido processo legal. Persiste a impunidade por violações de direitos humanos por parte de agentes do exército, assim como de grupos armados. Desta maneira, o CONARE considerou que o solicitante possui fundado temor de perseguição por opinião política atribuída, conforme evidenciado por sua reclusão por dois anos em ausência de processo e sentença de condenação. Ademais, no contexto das instabilidades político-institucionais da RDC, restou confirmada sua situação de grave e generalizada violação de direitos humanos. No entanto, o solicitante não vivia na região afetada por esta situação, ademais de atuar como agente perseguidor e não como vítima da situação na qual se inseria. Assim, o solicitante, tendo sido perseguido em Kinshava ao ter sido preso arbitrariamente sem as garantias legais devidas, atuava no processo de perseguição na região leste, como agente dos órgãos de segurança num contexto de graves violações dos direitos humanos cometidas por aqueles órgãos. Ressalta-se que evidências do país de origem relatam casos de estupro, tortura e assassinato por parte de soldados do governo na região leste da RDC, notadamente conhecida como "triângulo da morte". Os alvos têm sido primordialmente civis acusados de apoiar as milícias e grupos rebeldes. Estatísticas indicam que dois terços dos assassinatos no país são cometidos tanto pelo exército, como pela polícia. Tendo em conta o relato do solicitante, ao Comitê restou claro o seu envolvimento na rede de repressão do governo. As informações obtidas pelo solicitante por meio de suborno eram repassadas ao exército e à polícia que, conforme ilustrado, têm atuado continuamente na região leste. Diversas graves violações aos direitos humanos da população civil local resultavam destas ações. Visto que o solicitante informou que suas atividades tinham foco nessa mesma região é de se supor que suas delações tenham contribuído para as atividades das forças repressoras.*

<sup>147</sup>VÉLEZ in: NAMIHAS, Sandra (Org). *Derecho Internacional de los Refugiados*, 2001, p.67

Os crimes hediondos, o tráfico de entorpecentes e o terrorismo, hipóteses elencadas na Lei nº 9474/97, são crimes que em jurisdição brasileira já são inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia, conforme o art. 5º, XLIII, da CF/88<sup>148</sup>. O repúdio ao terrorismo também se encontra como um dos princípios fundamentais que deve reger as relações internacionais do Brasil<sup>149</sup>. Uadi Bulos, ao comentar dispositivo constitucional, esclarece que terrorismo é o emprego intencional e sistemático dos meios e das formas de se provocar o terror junto aos detentores do poder, ao próprio governo ou, simplesmente, a uma administração pública<sup>150</sup>.

Na análise do presente, convém elencar os delitos considerados hediondos pela legislação brasileira: genocídio, homicídio, quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, e na sua forma qualificada, latrocínio, extorsão qualificada pela morte, extorsão mediante sequestro e na forma qualificada, estupro, atentado violento ao pudor, epidemia com resultado morte, falsificação, corrupção, adulteração ou alteração de produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais<sup>151</sup>.

d) sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas<sup>152</sup>. Esta cláusula possui efeitos similares aos das hipóteses anteriores, pois resta evidente que um crime contra a paz ou a humanidade e um crime de guerra são atos contrários aos princípios e objetivos da ONU<sup>153</sup>, mas ainda que tal dispositivo não introduza nenhum elemento novo específico, ele pretende englobar de um modo geral atos que poderiam não estar completamente cobertos nas cláusulas anteriores<sup>154</sup>.

Para a aplicação das duas últimas cláusulas de exclusão é suficiente a demonstração, nos termos do §6º do art.1º da Convenção de 1951, da *existência de razões poderosas para pensar* que foi cometido um dos atos descritos, não sendo requerida, portanto, a prova formal do anterior procedimento judicial.

### 3.2.1 Cláusulas de Cessação e Perda do *status* de Refugiado

<sup>148</sup> FRANÇA, 2003, p.10.

<sup>149</sup> Art. 4º, VIII, da Constituição Federal.

<sup>150</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal Anotada*, 2009, p.99.

<sup>151</sup> Art. 1º da Lei nº 8072/90.

<sup>152</sup> Art. 3º, IV, da Lei nº 9474/97 e art.1º, §6º, (c), da Convenção de 1951.

<sup>153</sup> Os princípios e objetivos das Nações Unidas estão enunciados na sua Carta, no preâmbulo e nos seus arts. 1º e 2º, que dispõem, resumidamente, serem objetivos e princípios da ONU: *a manutenção da paz e da segurança internacionais, o desenvolvimento de relações de amizade entre as nações baseadas no respeito do princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, a realização da cooperação internacional, resolvendo os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, a promoção e estimulação do respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião, a resolução das controvérsias internacionais por meio pacíficos, o cumprimento de boa-fé das obrigações assumidas internacionalmente, etc.*

<sup>154</sup> ACNUR, 2004, p.55.



Uma vez que se há reconhecido a condição de refugiado de uma pessoa, se deve considerar que esta condição se prolonga até que algum motivo ou fator de cessação ou perda ocorra.

As chamadas cláusulas de cessação enunciam as condições sob as quais uma pessoa deixa de ser refugiado, partindo do princípio de que a proteção internacional não deve ser mantida quando deixe de ser necessária ou não mais se justifique<sup>155</sup>. Ditas condições negativas, no entendimento do ACNUR, devem ser interpretadas restritivamente, não podendo ocorrer a invocação de nenhuma outra razão, a não ser as citadas pelos instrumentos e documentos vigentes na matéria, para justificar a cessação da condição de refugiado. Além disso, todos os refugiados devem ter a possibilidade de revisão da disposição de cessação por razões relevantes do seu caso individual<sup>156</sup>.

Em relação à prática dos estados, alguns têm utilizado uma declaração de cessação geral em relação a refugiados de um país específico, conhecida como designação de um *país seguro*, com o objetivo de limitar as solicitações de refúgio provenientes deste país. O próprio ACNUR, em certas situações conexas a grandes grupos de refugiados, também tem invocado as cláusulas de cessação ao emitir publicamente declarações de cessação gerais. Contudo, é importante que, nestes casos relacionados a um grupo específico de refugiados os seguintes elementos sejam apreciados: a avaliação da situação do país de origem, que deve incluir uma gama de fatores que incluam a segurança humana, a sustentabilidade do retorno e a condição geral dos direitos humanos; a participação dos refugiados no processo; o exame das circunstâncias dos refugiados que retornaram voluntariamente ao país de origem; e a análise das potenciais consequências na população de refugiados no país de acolhida<sup>157</sup>.

As hipóteses de cessação da condição de refugiado previstas no art.1º, §3º, da Convenção de 1951, são exatamente as mesmas previstas pelo art. 38, incisos I ao VI, da Lei nº 9474/97. As seis cláusulas de cessação podem ser divididas em dois grupos distintos. As quatro primeiras a serem analisadas refletem uma mudança na situação do refugiado obtida por sua própria iniciativa, enquanto o segundo grupo baseia-se no princípio da falta de justificativa da proteção internacional frente às mudanças ocorridas no país em que se receava

---

<sup>155</sup>ACNUR, 2004, p.38.

<sup>156</sup>Conclusão nº 69 do Comitê Executivo do Alto Comissariado, disponível no site oficial do ACNUR: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c2.html>, último acesso em 29/05/2010.

<sup>157</sup>TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. *La Nueva Dimensión de las Necesidades de Protección del Ser Humano em el Inicio del Siglo XXI*, 2004, p.256-261.

a perseguição, fazendo com que as razões pelas quais a pessoa se tornou um refugiado tenham deixado de existir<sup>158</sup>.

A condição de refugiado, em conformidade com os instrumentos da ONU e brasileiro, cessará nas hipóteses em que o estrangeiro:

(1) voluntariamente, voltar a valer-se da proteção do país de que tem nacionalidade, pois com esta atitude o refugiado demonstra que não se encontra na situação em que *não pode ou não quer pedir proteção do país de que tem a nacionalidade*. Vale destacar que não se pode entender como voluntariedade quando o refugiado está meramente seguindo instruções das autoridades do seu país, no sentido de realizar um ato que poderia ser interpretado como um novo pedido de proteção a este, como por exemplo, o pedido de um passaporte nacional ao seu consulado. Ainda, a obtenção de documentos provenientes de autoridade nacionais, tais como certidão de nascimento ou de casamento, ou de outros serviços similares, não podem ser considerados como voltar a requerer a proteção do país em questão na visão do ACNUR<sup>159</sup>. Como bem anotado por Antonio Fortin, não há nada errado ou inconsistente na manutenção, por parte de pessoas refugiadas, de contatos normais com as autoridades diplomáticas ou consulares dos seus países de origem, ainda mais em situações em que a perseguição decorre de agentes não estatais<sup>160</sup>. Além do elemento voluntariedade, é imprescindível para que ocorra esta hipótese de cessação a obtenção efetiva da proteção de seu país de nacionalidade<sup>161</sup>.

(2) recuperar voluntariamente a nacionalidade perdida. Há boas razões para acreditar que esta cláusula se aplica, especificamente, aos casos em que a perda de nacionalidade foi resultado de uma medida de perseguição. A reaquisição da nacionalidade não é considerada voluntária se foi atribuída por lei ou decreto, exceto se o indivíduo expressa ou tacitamente a aceitou. E, nesse caso, só implica cessação da condição de refugiado se esta gerar proteção do respectivo país.

(3) adquirir nova nacionalidade e gozar de proteção do país cuja nacionalidade adquiriu. A nacionalidade que o refugiado adquire, normalmente, é do seu país de acolhida, contudo, nada impede que este adquira a nacionalidade de outro país diferente da sua residência habitual<sup>162</sup>.

(4) voltar a fixar-se, voluntariamente, no país em que receava ser perseguido. Aplica-se aos refugiados que, tendo voltado ao seu país de origem ou de residência anterior, não

---

<sup>158</sup> ACNUR, The 1951 Geneva Convention. p.15.

<sup>159</sup> ACNUR, 2004, p.41.

<sup>160</sup> FORTIN in: ACNUR. *Memória del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*, 2005, p.301.

<sup>161</sup> FRANÇA, 2003, p.11.

<sup>162</sup> ACNUR, 2004, p.44.

tenham previamente deixado de ser refugiado por aplicação das duas primeiras cláusulas, quando ainda se encontravam no país de refúgio. Nesta hipótese, é imprescindível que seja um retorno para residir com *animus* definitivo. Uma visita temporária, não com o passaporte nacional, mas, por exemplo, com um documento de viagem, não configura essa condição negativa<sup>163</sup>. Além disso, há situações especiais em que mesmo com porte do referido passaporte, não se compromete o *status* de refugiado, como na situação que, para visitar o país, as autoridades deste o exigem<sup>164</sup>.

(5) não puder mais continuar a recusar a proteção do país de origem, no caso da pessoa que possui uma nacionalidade, e do de residência habitual anterior, no caso de refugiado apátrida, devido à mudança das circunstâncias em consequência das quais a pessoa se tornou refugiada. As circunstâncias devem referir-se a mudanças fundamentais e duráveis no país, que presumivelmente eliminam o fundamento de receio de perseguição. Assim, uma mera trégua ou cessação temporária das hostilidades pode não ser motivo suficiente para terminar com a condição de refugiado de uma pessoa que foge de guerra ou conflitos<sup>165</sup>.

A cessação do *status* de refugiado deve conduzir a uma solução durável, não devendo resultar em condições incertas de residência às pessoas afetadas pelas cláusulas, levando em consideração que, *a priori*, estas pessoas estariam sujeitas às leis ordinárias sobre os estrangeiros. Tal entendimento não significa, necessariamente, o retorno ao país de origem, pois nos casos em este não seja uma opção viável, a naturalização ou algum tipo de residência permanente seria o adequado<sup>166</sup>.

Interessante notar igualmente que a Convenção de 1951 estabelece uma exceção no caso dos refugiados que invocam, para negar a proteção do país de origem, *razões imperiosas resultantes de perseguições anteriores*. Além da exceção expressamente prevista na Convenção, o Comitê Executivo do ACNUR, na sua conclusão nº 69, estipula uma exceção humanitária adicional para aquelas pessoas cuja larga permanência no país anfitrião tenha criado fortes laços familiares, sociais e econômicos<sup>167</sup>.

Ainda sobre o assunto, frisa-se que estas cláusulas são pouco aplicadas pelos países signatários da Convenção. Em suas discussões sobre o tema, o Alto Comissariado elencou como possíveis causas para a falta de utilização destas disposições, entre outras, os custos administrativos conexos, incluindo os custos de implementar o processo de revisão, a

---

<sup>163</sup>Ibidem, p.45.

<sup>164</sup>FRANÇA, 2003, p.11.

<sup>165</sup>FORTIN in: ACNUR. *Memória del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*, 2005 p.303.

<sup>166</sup>VÉLEZ in: NAMIHAS, Sandra (Org). *Derecho Internacional de los Refugiados*, 2001, p.73.

<sup>167</sup>Disponível em: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c2.html>, último acesso em 29/05/2010.

probabilidade de que a cessação da condição de refugiado não leve à repatriação, pois os atingidos pela cláusula cessatória podem possuir a possibilidade de permanência no território nacional sobre alguma outra condição e a existência de uma preferência do estado pela naturalização do indivíduo<sup>168</sup>.

Existem, ainda, as cláusulas de perda – que são previstas apenas no ordenamento jurídico interno e não constam na Convenção de 1951 – que implicam a perda do gozo dos direitos inerentes à condição de refugiado, em razão de ato incompatível com sua condição. O art. 39 da Lei nº 9474/97 preceitua os casos que implicam a perda da condição de refugiado, quais sejam:

I - a renúncia<sup>169</sup>. O elemento volitivo é essencial no enquadramento do indivíduo no âmbito de proteção do Alto Comissariado, se o próprio refugiado não quer mais ser assistido, não é razoável oferta-lhe a tutela internacional.

II - a prova da falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado ou a existência de fatos que, se fossem conhecidos quando do reconhecimento, teriam ensejado uma decisão negativa. Considerando-se que a declaração do estatuto de refugiado é um ato declaratório e não constitutivo, a ocorrência da hipótese deste inciso indica que o indivíduo, na verdade, nunca esteve na condição de refugiado, por isso imprópria sua inclusão como uma cláusula de perda do *status*<sup>170</sup>.

III - o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública. É cediço que compete ao refugiado, conforme reza o art. 2º da Convenção de 1951, respeitar e acatar as leis do país que o acolhe<sup>171</sup>. Esta mesma Convenção, no seu art. 32, § 1º, ainda estabelece que as autoridades do país de acolhida podem expulsar o refugiado que vulnera a segurança nacional ou a ordem pública.

---

<sup>168</sup>Estas são conclusões extraídas da Mesa de Expertos em Lisboa, realizadas em 3-4 de maio de 2001, como parte do processo de Consultas Globais sobre a Proteção Internacional dos Refugiados promovido pelo ACNUR em razão do quinquagésimo aniversário da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados. Dados disponíveis em <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home>, último acesso em 29/05/2010.

<sup>169</sup>A renúncia foi o motivo da cessação do instituto do refúgio da família afegã no processo nº MJ 08000.004433/2002-16. Estes, após um ano de residência no Brasil, *optaram por regressar ao Afeganistão por considerarem que aquele país não apresentava mais condições adversas capazes de lhes obrigar a refugiar-se em outro lugar.*

<sup>170</sup> FRANÇA, 2003, p.12.

<sup>171</sup>Reza o art. 2º: *Todo refugiado tem deveres para com o país em que se encontra, os quais compreendem notadamente a obrigação de se conformar às leis e regulamentos, assim como às medidas tomadas para a manutenção da ordem pública.*

IV - a saída do território nacional sem prévia autorização do governo brasileiro<sup>172</sup>. Nos termos da Resolução Normativa nº 5 do CONARE, de 1999, o refugiado deve postular autorização ao Comitê para a realização de qualquer viagem ao exterior.

A competência sobre a decisão em primeira instância sobre a perda ou cessação da condição de refugiado é do CONARE, cabendo desta decisão recurso ao Ministro da Justiça, no prazo de quinze dias<sup>173</sup>. Decretar a perda ou cessação da condição de refugiado é uma difícil decisão a ser tomada pelo CONARE, em última instância, está-se quitando a estas pessoas o instituto que, em tese, protege suas vidas. Por isso, o Comitê cerca-se de todos os elementos fáticos e teóricos capazes de sustentar tal decisão, decidindo a favor da perda do *status* somente quando os fatos comprobatórios forem irrefutáveis<sup>174</sup>. Além disso, no processo instaurado será assegurado o contraditório e a ampla defesa ao refugiado.

### 3.3 O Princípio do *Non-Refoulement*

Compreende-se como princípio do *non-refoulement* ou princípio da não-devolução, um princípio do direito internacional dos refugiados, conforme o qual o solicitante de refúgio não poderá ser encaminhado a um país onde o mesmo possa sofrer uma perseguição ameaçadora ou violadora de seus direitos fundamentais<sup>175</sup>.

Em relação ao significado da palavra *refoulement*, esclarece o Professor Atle Grahl-Madsen, que esta é usada na França e Bélgica para descrever uma maneira mais informal de remoção de pessoas dos seus territórios e também para a não admissão destas nas suas fronteiras.<sup>176</sup> Para o direito internacional, entretanto, o vocábulo traduz *o ato jurídico através do qual um Estado devolve um indivíduo que se encontra sobre sua jurisdição a um outro*

---

<sup>172</sup> No processo nº MJ 08310.003255/99-19 o Comitê decidiu pela perda do estatuto de refugiado apenas depois de se comprovar *o desejo manifesto em não mais receber a proteção do Governo brasileiro*. A decisão teve como mote circunstancial o fato do então refugiado abandonar o Brasil rumo ao Canadá às expensas da Resolução Normativa nº 5 do CONARE, de 11/03/1999, que estabelece as condições de autorização de viagem de refugiados ao exterior. Também no caso do cidadão liberiano, processo nº MJ 08000.001893/00-41, *que tentou chegar sem autorização brasileira aos EUA, detido no México e deportado ao Brasil*, teve a perda de sua condição de refugiado decretada pelo CONARE amparada por este inciso IV.

<sup>173</sup> Art. 40 da Lei nº 9474/97.

<sup>174</sup> LEÃO, 2004, p. 91-92.

<sup>175</sup> As primeiras definições e previsões jurídicas sobre o princípio confundem-se com o aparecimento e desenvolvimento do direito internacional dos refugiados. O art. 3º da Convenção Internacional relativa ao Estatuto Internacional do Refugiado de 1933 trouxe a primeira aparição do conteúdo jurídico deste instituto, ao proibir os estados signatários de tomarem medidas políticas como a expulsão ou não-admissão na fronteira de refugiados residentes ou refugiados vindos de seus países de origem.

<sup>176</sup> GRAHL-MADSEN, Atle. *Commentary on the Refugee Convention 1951*, 1997, p. 136.

*Estado*.<sup>177</sup> Desta forma, no contexto do direito internacional dos refugiados, *refoulement* deve ser entendido como gênero abrangente de todas as espécies de institutos jurídicos que visam à saída compulsória do estrangeiro do território nacional.

O conteúdo normativo do princípio também encontra expressão em tratados de direitos humanos, tais como a Convenção de Direitos Humanos de 1950 (art.3º), a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 (art. 22(8)), e mais recentemente a Convenção das Nações Unidas contra a tortura em 1984 (art.3º) e a Declaração de Cartagena de 1984 (quinta conclusão). Em decorrência da vasta gama de tratados onde o princípio é encontrado, o Prof. Antônio Augusto Trindade ao discorrer sobre o tema, defende que o princípio do *non-refoulement* integra o rol de princípios básicos que formam um mínimo irreduzível dos direitos da pessoa humana<sup>178</sup>.

A eficácia deste princípio é condição *sine qua non* para a efetiva proteção internacional dos refugiados, de fato, trata-se de princípio inerente à proteção do refugiado, compreendida pela doutrina como pilar de sua aplicabilidade, na ausência deste, a proteção restaria vazia e ineficiente<sup>179</sup>.

Desse modo, o princípio da não-devolução está presente nas duas etapas da proteção internacional dos refugiados: a primeira que garante as condições para o reconhecimento do *status* de refugiado; e a segunda que garante os direitos decorrentes deste reconhecimento. Assim, o estado de acolhida encontra-se impedido de entregar um refugiado a outro estado que o persiga, sendo esta proibição abrangida também à recondução de solicitante de refúgio que se encontre em território do estado em busca de proteção.

A Convenção de 1951, ao dispor no seu art. 33, §1º, define o princípio do *non-refoulement*:

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

A redação deste dispositivo deixa bem claro que a recondução do refugiado é proibida não somente ao seu país de origem, mas também para outros países onde sua vida ou liberdade possam ser ameaçadas pelas razões expostas<sup>180</sup>.

---

<sup>177</sup>FILHO, José Francisco Sieber Luz. *Non-refoulement: breves considerações sobre o limite jurídico à saída compulsória do refugiado*. In: ARAÚJO; ALMEIDA (Org.), 2001, p.179.

<sup>178</sup>TRINDADE; SANTIAGO, 2004, p.60-65.

<sup>179</sup>HEHR, 2007, p.125.

<sup>180</sup>GRAHL-MADSEN, 1997, p.137.

O *refoulement*, isto é, a infração da proibição da não-devolução, pode ser efetivado por diversos tipos de ações, algumas ligadas diretamente às autoridades oficiais, como, por exemplo, os programas implementados pelos governos da Zâmbia, do Irã e da Tailândia contra os refugiados da então República Democrática do Congo, do Afeganistão e da etnia birmanesa, respectivamente, e outras por via não-oficiais como o encorajamento por parte dos atores estatais para a repulsa dos refugiados pela população<sup>181</sup>. Ainda poderão ser entendidos como atos de *refoulement*: a repatriação, quando os refugiados são forçados a aceitá-la, a qual pode ocorrer quando os países de acolhida negam assistência humanitária ou ajuda internacional aos presentes nos seus territórios; a devolução do solicitante ao seu *first country of arrival*, pois somente neste país, entre um grupo de países que mantenham um acordo neste sentido, como os estados da União Europeia<sup>182</sup>, ele é autorizado a requerer o reconhecimento da sua condição, quando há razões para crer que a lei ou práticas deste primeiro estado não reconheceria o *status* de refugiado a uma pessoa que o é de fato.<sup>183</sup>

Contudo, a própria Convenção, no § 2º do mesmo artigo, prevê exceções ao princípio da não-devolução:

*O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que, por motivos sérios, seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país.*

Para a aplicação destas exceções, o país de refúgio deve determinar, de forma individualizada, que sejam cumpridos alguns critérios:

(i) para que se aplique a exceção de *segurança do país*, deve-se determinar que o refugiado constitui um perigo atual ou futuro para o país de acolhida. Com efeito, se os atos cometidos contra a segurança nacional encontram-se em um passado distante, as autoridades do país de acolhida não poderiam valer-se da exceção descrita. A regra convencional não requer nenhuma prova específica sobre o perigo representado pelo refugiado à segurança nacional, mas apenas motivos sérios e razoáveis, deixando ao estado envolvido a determinação sobre a existência de motivos suficientes para a caracterização da ameaça. Os atos que afetem direta ou indiretamente o governo, a integridade territorial, a independência e

---

<sup>181</sup>HATHAWAY, 2006, p.317.

<sup>182</sup>O regulamento europeu nº 343/2003, conhecido como Dublin II, estabelece que os solicitantes de refúgio podem formular o seu pedido de reconhecimento em somente um dos países da União Europeia, notadamente naquele no qual ele teve a entrada em território europeu. Dessa maneira, se a solicitação for realizada em país que não o de entrada, o refugiado é enviado de volta a este último, pois ele é o responsável técnico sobre a decisão do refúgio. (CARLIER; VANHEULE, 1997, 710)

<sup>183</sup>Ibidem, p.318-319.

a paz externa, assim como atos de espionagem, terrorismo e sabotagem de instalações militares, são comumente classificados como razões de distúrbio à segurança nacional<sup>184</sup>.

(ii) para que se aplique a exceção da ameaça à comunidade, o refugiado implicado não apenas tem que haver sido condenado por um crime grave com o esgotamento de todas as instâncias possíveis, mas também é preciso determinar que, em vista do crime e da condenação, o refugiado constitui um perigo muito grave no presente e no futuro para a comunidade do país de acolhida. No entendimento do Professor Atle Grahl-Madsen, a palavra *comunidade*, neste artigo, denota a população como um todo, tendo, portanto, a expressão *ameaça à comunidade* um significado de perigo à tranquilidade da vida da população na suas várias facetas. Neste sentido, um refugiado pode ser um perigo à comunidade quando ele sabota os meios de comunicação, comete homicídios, sequestros, assaltos, entre outros, principalmente se ele o faz em larga escala, tornando-se uma ameaça pública. Dessa maneira, geralmente, um crime isolado não teria esse poder de transformar alguém em uma ameaça à comunidade<sup>185</sup>.

Tal princípio encontra-se disseminado no estatuto brasileiro. Inicialmente, o princípio está consagrado no art. 7º, o qual proclama:

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

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

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

Logo em seguida, o art. 8º proclama, *in verbis*: *O ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes*. De seu turno, o art. 10 da lei brasileira corrobora tal entendimento ao estabelecer que a simples solicitação do refúgio terá o condão de suspender os procedimentos administrativos ou criminais contra o solicitante e pessoas do seu grupo familiar pela entrada irregular. Tal regra é similar ao estabelecido no art. 31, § 1º, da Convenção de 1951,

<sup>184</sup>GRAHL-MADSEN, 1997, p.139.

<sup>185</sup>Atle GRAHL-MADSEN, citando o entendimento do Alto Comissariado, ao discorrer sobre o tema, pondera que a consideração da configuração do crime cometido pelo refugiado como ameaça à ordem pública é uma *quaestio facti*. Ele conclui que *it may be that a person who has been convicted for a major crime or several times for a minor, but nevertheless serious, offence, constitutes, as a habitual criminal, a danger to the community, while a person, who, on the other hand, has been convicted for a capital crime - which he has committed in a state of emotional stress or in self-defence - would not constitute a danger to the community.* (*Ibidem*, p. 141-143)



assegurando o direito da solicitação de refúgio aos estrangeiros que entraram ilegalmente no país de acolhida, considerando o fato de que, geralmente, o refugiado que abandona o seu país está em fuga, estando assim, raramente, em posição de obter os requerimentos legais de entrada, como passaporte e visto<sup>186</sup>.

Assim, sendo a falha do refugiado em apresentar documentos válidos de viagem ou requerer as formalidades usuais de imigração junto às autoridades, consequência da sua fuga do risco de ser perseguido, ele não poderá ser sancionado pela entrada ilegal. O benefício regido por estas disposições deve ser garantido a todas as pessoas que requerem a condição de refugiado, ao menos até a determinação final do seu *status*. Embora o texto convencional seja expresso nesta determinação, importa ressaltar as observações feitas pelo Alto Comissariado, no sentido de que:

*(...) it frequently occurs that the necessary distinction is not made either in law or administrative practice between asylum-seekers and ordinary aliens seeking to enter the territory. The absence of such a distinction may, and in many cases does, lead to asylum-seekers being punished and detained for illegal entry in the same manner as illegal aliens.*<sup>187 188</sup>

Destarte, conforme a legislação brasileira, não há qualquer impedimento para que o estrangeiro solicite refúgio às autoridades competentes, de fato, a própria recusa em permitir ao indivíduo a solicitação em tela implica no *refoulement*<sup>189</sup>.

Conclui-se então que o princípio da não-devolução encontra aplicabilidade na ordem jurídica brasileira no impedimento à saída compulsória do estrangeiro que solicita o reconhecimento da sua condição jurídica de refugiado, impedimento este que somente cessará na hipótese do indivíduo não ser reconhecido como refugiado ou perder este reconhecimento por alguma causa legal. Tal princípio recairá sobre todas as espécies de institutos jurídicos que visam à saída compulsória do estrangeiro, como a extradição, a expulsão e a deportação<sup>190</sup>.

---

<sup>186</sup>Dispõe o art. 31, § 1º: *Os Estados Membros não aplicarão sanções penais em virtude da sua entrada ou permanência irregulares, aos refugiados que, chegando diretamente do território no qual sua vida ou sua liberdade estava ameaçada no sentido previsto pelo artigo 1º, cheguem ou se encontrem no seu território sem autorização, contanto que se apresentem sem demora às autoridades e lhes exponham razões aceitáveis para a sua entrada ou presença irregulares.*

<sup>187</sup>HATHAWAY, 2006, p. 370.

<sup>188</sup>Em tradução livre: *(...) frequentemente ocorre que a distinção necessária entre solicitantes de refúgio e estrangeiros comuns que entram no território não é realizada nem no direito ou na prática administrativa. A ausência de tal distinção pode, e em muitos casos o faz, levar os solicitantes de refúgio a serem punidos e detidos pela entrada ilegal da mesma maneira como os estrangeiros ilegais.*

<sup>189</sup>FILHO in: ARAÚJO; ALMEIDA (Org.), 2001, p.196.

<sup>190</sup>O Brasil, além da Convenção de 1951 e da sua lei interna sobre refugiados, também está obrigado a respeitar este princípio segundo o estabelecido no artigo 22.8 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos ou Pacto de San José de Costa Rica, tratado internacional do qual é signatário.

### 3.3.1 *Non-Refoulement* e a Deportação, Expulsão e Extradicação

Segundo a Lei nº 6815/80 (Estatuto do Estrangeiro), a deportação configura forma de exclusão do território nacional do estrangeiro que nele entrou de forma irregular (entrada clandestina) ou cuja permanência se tornou irregular (art. 57). Tal medida possui caráter administrativo<sup>191</sup>. Esta encontra o limite do *non-refoulement* no já mencionado art. 7º, § 1º, da Lei nº 9.474/97, o qual proíbe a deportação do refugiado para território onde a vida, liberdade ou segurança do mesmo estejam ameaçadas, em razão de religião, raça, nacionalidade, grupo social ou opinião pública, consoante a clássica definição de refugiado. Ainda neste contexto, o artigo 8º da lei afirma que a entrada irregular, fato que dá causa à deportação, não poderá servir como barreira à solicitação ao estado brasileiro do reconhecimento da condição de refugiado. Logo, a deportação que pretende ser oposta a um indivíduo refugiado deverá aguardar decisão do órgão competente, neste caso do CONARE, acerca da exclusão da sua condição de refugiado<sup>192</sup>.

No tocante à expulsão, a qual incide sobre o estrangeiro que tenha sofrido condenação criminal no Brasil ou *cujo procedimento se torne nocivo à conveniência e aos interesses nacionais* e é ato de competência exclusiva do Presidente da República, a quem cabe resolver sobre a conveniência e a oportunidade da expulsão e de sua revogação<sup>193</sup>, conforme os arts. 65 e 66, do Estatuto do Estrangeiro, o art. 36, da Lei nº 9.474/97, estabelece que o refugiado *não será expulso do território nacional, salvo por motivos de segurança nacional ou de ordem pública*.

A lei brasileira, assim como a Convenção no seu art. 32, §1º, estipula duas exceções à proibição da expulsão do refugiado do território nacional, quais sejam, por motivos de segurança nacional ou de ordem pública, com base em processo que garanta a ampla defesa. E ainda garante, no seu art. 37, com correspondência no art. 32, §3º, da Convenção de 1951, que a expulsão de refugiado somente será efetivada *quando da certeza de sua admissão em país onde não haja riscos de perseguição*.

---

<sup>191</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*, 2009, p.773.

<sup>192</sup> HEHR, 2007, p.128.

<sup>193</sup> MENDES; COELHO; BRANCO, 2009, p.773.

Assim a expulsão de refugiado, como a deportação, só se dará no caso de ocorrência de qualquer cláusula de cessação ou perda da condição de refugiado ou então incluir-se nas exceções da lei, caso contrário seria flagrante violação do princípio *non-refoulement*<sup>194</sup>.

Diferentemente da deportação ou expulsão, a extradição é a medida de saída compulsória de estrangeiro, de competência única e exclusiva do STF, criminalmente condenado ou culpável no seu estado de origem, para que este possa exercer o seu *jus puniendi*<sup>195</sup>. Conforme o disposto na Lei nº 9.474/97, *o reconhecimento da condição de refugiado obsta o seguimento de qualquer pedido de extradição e sua solicitação suspende qualquer processo de extradição pendente até a decisão definitiva* (arts. 33 e 34), ou seja, uma vez o pedido de refúgio estar fundamentado é ilegal a extradição. O nosso Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de que o pedido de refúgio é suficiente para sustar a extradição na fase em que ela estiver, inclusive quando ela já houver sido concedida. Neste sentido, os seguintes acórdãos:

*EXTRADIÇÃO. DOCUMENTO DE REFUGIADO EXPEDIDO PELO ALTO COMISSARIADO DA ONU (ACNUR). CONARE. RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO PELO MINISTRO DA JUSTIÇA. PRINCÍPIO DO NON REFOULEMENT. INDEFERIMENTO. 1. Pedido de extradição formulado pelo Governo da Argentina em desfavor do nacional argentino GUSTAVO FRANCISCO BUENO pela suposta prática dos crimes de privação ilegítima da liberdade agravada e ameaças. 2. No momento da efetivação da referida prisão cautelar, apreendeu-se, em posse do extraditando, documento expedido pelo Alto Comissariado da ONU para Refugiados - ACNUR dando conta de sua possível condição de refugiado. 3. O Presidente do Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE atesta que o extraditando é um refugiado reconhecido pelo Governo Brasileiro, conforme o documento n. 326, datado de 12.06.1989. 4. O fundamento jurídico para a concessão ou não do refúgio, anteriormente à Lei 9.474/97, eram as recomendações do ACNUR e, portanto, o cotejo era formulado com base no amoldamento da situação concreta às referidas recomendações, resultando daí o deferimento ou não do pedido de refúgio. 5. **O extraditando está acobertado pela sua condição de refugiado, devidamente comprovado pelo órgão competente - CONARE -, e seu caso não se enquadra no rol das exceções autorizadas da extradição de agente refugiado.** 6. Parecer da Procuradoria Geral da República pela extinção do feito sem resolução de mérito e pela imediata concessão de liberdade ao extraditando. 7. Extradição indeferida. 8. Prisão preventiva revogada. (STF, Ext 1170, Relatora: Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 18/03/2010) (grifos nossos)*

*Extradição: Colômbia: crimes relacionados à participação do extraditando - então sacerdote da Igreja Católica - em ação militar das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). Questão de ordem.*

<sup>194</sup>FILHO in: ARAÚJO; ALMEIDA (Org.), 2001, p.202 et seq.

<sup>195</sup>MENDES; COELHO; BRANCO, 2004, p.733.

*Reconhecimento do status de refugiado do extraditando, por decisão do comitê nacional para refugiados - CONARE: pertinência temática entre a motivação do deferimento do refúgio e o objeto do pedido de extradição: aplicação da Lei 9.474/97, art. 33 (Estatuto do Refugiado), cuja constitucionalidade é reconhecida: ausência de violação do princípio constitucional da separação dos poderes. 1. De acordo com o art. 33 da L. 9474/97, o reconhecimento administrativo da condição de refugiado, enquanto dure, é elisiva, por definição, da extradição que tenha implicações com os motivos do seu deferimento. 2. É válida a lei que reserva ao Poder Executivo - a quem incumbe, por atribuição constitucional, a competência para tomar decisões que tenham reflexos no plano das relações internacionais do Estado - o poder privativo de conceder asilo ou refúgio. 3. A circunstância de o prejuízo do processo advir de ato de um outro Poder - desde que compreendido na esfera de sua competência - não significa invasão da área do Poder Judiciário. 4. Pedido de extradição não conhecido, extinto o processo, sem julgamento do mérito e determinada a soltura do extraditando. (...) (STF Ext 1008, Relator: Min. GILMAR MENDES, Relator(a) p/ Acórdão: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 21/03/2007) (grifos nossos)*

Entretanto, no processo de extradição é importante, no que tange o princípio do *non-refoulement*, um exame do fundamento do pedido, pois coincidindo este com uma das cláusulas de exclusão da condição de refugiado, estipuladas no art. 3º da Lei nº 9.474/97, o reconhecimento desta condição resta prejudicado, podendo ocorrer a extradição. Outro não foi o entendimento do STF no julgamento da extradição de Cesare Battisti, no qual também salientou que o reconhecimento da condição de refugiado constitui ato vinculado aos requisitos expressos e taxativos que a lei lhe impõe como condição necessária de validade, não podendo o Poder Executivo, seja no julgamento inicial pelo CONARE ou do recurso pelo Ministro da Justiça, agir *legibus soluta*. Eis o Acórdão:

*EMENTAS: 1. EXTRADIÇÃO. Passiva. Refúgio ao extraditando. Fato excludente do pedido. Concessão no curso do processo, pelo Ministro da Justiça, em recurso administrativo. Ato administrativo vinculado. Questão sobre sua existência jurídica, validade e eficácia. Cognição oficial ou provocada, no julgamento da causa, a título de preliminar de mérito. Admissibilidade. Desnecessidade de ajuizamento de mandado de segurança ou outro remédio jurídico, para esse fim, Questão conhecida. Votos vencidos. Alcance do art. 102, inc. I, alínea "g", da CF. Aplicação do art. 3º do CPC. Questão sobre existência jurídica, validade e eficácia de ato administrativo que conceda refúgio ao extraditando é matéria preliminar inerente à cognição do mérito do processo de extradição e, como tal, deve ser conhecida de ofício ou mediante provocação de interessado jurídico na causa. 2. EXTRADIÇÃO. Passiva. Refúgio ao extraditando. Concessão no curso do processo, pelo Ministro da Justiça. Ato administrativo vinculado. Não correspondência entre os motivos declarados e o suporte fático da hipótese legal invocada como causa autorizadora da concessão de refúgio. Contraste, ademais, com norma legal proibitiva do reconhecimento dessa condição. Nulidade absoluta pronunciada. Ineficácia jurídica conseqüente. Preliminar acolhida. Votos vencidos.*

*Inteligência dos arts. 1º, inc. I, e 3º, inc. III, da Lei nº 9.474/97, art. 1-F do Decreto nº 50.215/61 (Estatuto dos Refugiados), art. 1º, inc. I, da Lei nº 8.072/90, art. 168, § único, do CC, e art. 5º, inc. XL, da CF. **Eventual nulidade absoluta do ato administrativo que concede refúgio ao extraditando deve ser pronunciada, mediante provocação ou de ofício, no processo de extradição.** 3. (...) 4. EXTRADIÇÃO. Passiva. Executória. Pedido fundado em sentenças definitivas condenatórias por quatro homicídios. Crimes comuns. Refúgio concedido ao extraditando. Decisão administrativa baseada em motivação formal de justo receio de perseguição política. Inconsistência. Sentenças proferidas em processos que respeitaram todas as garantias constitucionais do réu. Ausência absoluta de prova de risco atual de perseguição. Mera resistência à necessidade de execução das penas. Preliminar repelida. Voto vencido. **Interpretação do art. 1º, inc. I, da Lei nº 9.474/97. Aplicação do item 56 do Manual do Alto Comissariado das Nações Unidas - ACNUR. Não caracteriza a hipótese legal de concessão de refúgio, consistente em fundado receio de perseguição política, o pedido de extradição para regular execução de sentenças definitivas de condenação por crimes comuns, proferidas com observância do devido processo legal, quando não há prova de nenhum fato capaz de justificar receio atual de desrespeito às garantias constitucionais do condenado.** (...)( STF, Ext 1085, Relator: Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 16/12/2009) (grifos nossos)*

### 3.4 As Soluções Duráveis

Um dos principais objetivos da proteção internacional é o acesso dos refugiados a soluções oportunas e duradouras, pois a situação destes deve ser encarada como temporária. Diante disso, três soluções são implementadas para resolver a problemática dos refugiados: a repatriação, sempre voluntária, a integração local e o reassentamento em outros países. Embora a Convenção de 1951 não se ocupe da matéria, o Estatuto do Alto Comissariado, na sua primeira disposição, elenca, como uma de suas funções, a busca de soluções permanentes para o problema dos refugiados, devendo, dessa maneira, facilitar o repatriamento voluntário e a integração dos refugiados no seio de novas comunidades nacionais. A seu turno, a lei brasileira disciplina estas três soluções nos seus arts.42 a 46.

O direito básico das pessoas regressarem voluntariamente ao seu país de origem é assegurado em diversos documentos internacionais, entre eles, a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948<sup>196</sup>. A repatriação, ao mesmo tempo em que é a mais desejada entre as soluções e por isso é muito incentivada pelo ACNUR, vislumbra-se como a mais difícil de

---

<sup>196</sup>A Declaração delinea no seu art.13 (2) que *toda a pessoa tem direito a sair de qualquer país, inclusive do seu próprio, e regressar ao seu país.*

alcançar, devido à possível persistência das causas que originaram a fuga em primeiro lugar<sup>197</sup>.

O princípio da voluntariedade é a pedra angular da proteção em relação ao retorno dos refugiados<sup>198</sup>, sendo expressamente mencionado no art. 42 da Lei nº 9.474/97, e, mesmo que a questão da repatriação voluntária, como tal, não seja abordada pela Convenção de 1951, se desprende do princípio do *non-refoulement*: o retorno involuntário de refugiados equivaleria na prática do *refoulement*. A repatriação não é considerada voluntária quando: as autoridades do país de acolhida privam os refugiados de toda a liberdade real de escolha através de coação aberta ou de medidas como, a título de exemplo, a redução dos serviços essenciais, a sua realocação em zonas hostis, o fomento na população local do sentimento anti-refugiado; partes da população de refugiados influenciam a decisão, pressionando os demais mediante atividades de desinformação sobre o risco de permanecer no país de refúgio ou sobre os perigos relacionados com o retorno ao lugar de origem; determinados grupos de interesse no país de acolhida se opõem ativamente à repatriação voluntária mediante a difusão de informação falsa como promessas de assistência errônea, oportunidades econômicas ou melhoramento da situação jurídica<sup>199</sup>.

O país de origem deve permitir aos seus cidadãos o retorno com segurança e dignidade, sem o temor de moléstia, discriminação, detenção arbitrária, ameaças físicas ou indiciamento por haver abandonado o país ou permanecido fora dele, deve oferecer garantias e/ou anistias neste sentido<sup>200</sup>. Além disso, o estado deve tomar todas as medidas necessárias para garantir a restauração da plena proteção nacional<sup>201</sup>. No âmbito das relações com o estado envolvido, deve ser proporcionado ao ACNUR, conforme a Conclusão nº 40 (I) do seu Comitê Executivo, a possibilidade de supervisionar o cumprimento das anistias, garantias ou compromissos, nos termos dos quais os refugiados regressaram<sup>202</sup>. Por fim, destaca-se que a

---

<sup>197</sup> MOREIRA, 2004, p.02-03.

<sup>198</sup> O Comitê Executivo do Alto Comissariado 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 local de residência no seu país de origem.*

<sup>199</sup> ACNUR, *Repatriación Voluntaria: Protección Internacional*, 1996, p.34.

<sup>200</sup> BARNETT, Michael. UNHCR and the Ethics of Repatriation. *In: UNHCR and the Convention at 50*. p.31-33.

<sup>201</sup> *Op. cit.*, p.61.

<sup>202</sup> Conclusão nº 40, (I), do Comitê Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados sublinha que *deve ser reconhecida a preocupação legítima do Alto Comissário em relação às consequências do regresso, especialmente quando este se realiza em consequência de uma anistia ou de outras formas de garantias. Deve considerar-se que o Alto Comissário tem o direito de insistir na sua preocupação legítima sobre as consequências de qualquer regresso a que tenha prestado assistência. No âmbito das estreitas relações com o estado envolvido, deve ser-lhe proporcionado um acesso direto e sem restrições aos retornados, de forma a ter a*

repatriação voluntária somente será uma solução duradoura com a concretização da reintegração dos que retornaram na comunidade local.

Ao seu turno, a integração local garante ao refugiado condições de reestruturar sua vida, estabelecendo-se num estado diverso daquele de sua origem, razão pela qual o ACNUR auxilia esse país que o acolheu no sentido de promover sua inserção na vida econômica, social e cultural da comunidade onde vive. Cursos de língua e de adaptação profissional e palestras em instituições nacionais e parceiros são alguns meios que ajudam a promover esta integração<sup>203</sup>.

Nesse diapasão, a Convenção de 1951 elencou uma série de direitos aos refugiados, dentre os quais: podem adquirir propriedade móvel e imóvel nas mesmas condições que o estrangeiro em geral (art.13); têm acesso à Justiça e gozam, assim como os nacionais, desde que preenchido os requisitos comuns, o direito à assistência judiciária e isenção de custas (art. 16); direito à gratuidade nos processos de reconhecimento da condição de refugiado, bem como à celeridade no trâmite dos mesmos; direito a exercer livremente uma atividade profissional assalariada (art. 17), ou liberal (art. 19), desde que preenchidos os requisitos eventualmente existentes para tanto; direito a documento de identidade (arts. 27 e 6º) e de viagem ao exterior (arts. 28 e 6º); Por fim, vale ressaltar que, em vista de todos esses direitos conferidos aos refugiados, há uma contrapartida, qual seja, a obrigação de que ele acate as leis e regulamentos do país que o acolhe, bem como as medidas para a manutenção da ordem pública no mesmo (art. 2º)<sup>204</sup>.

A integração dos refugiados no Brasil é feita, através de convênio celebrado com o Alto Comissariado, por ONGs como Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e do Rio de Janeiro e a Associação Padre Antônio Vieira. Porém, esta solução também acarreta algumas dificuldades no tocante à adaptação do refugiado à nova sociedade na qual será inserido, uma vez que esta pode representar uma cultura - hábitos, crenças e tradições- diversa daquela de sua origem<sup>205</sup>. A normativa nacional, nos seus arts. 43 e 44, lança dois importantes imperativos com relação à integração local. Entretanto, estes são apenas dois, há uma série de outros imperativos necessários para a ampliação do leque de facilidades para a integração dos refugiados acolhidos no Brasil<sup>206</sup>. Eis a redação dos arts. 43 e 44 da Lei nº 9.474/97:

---

*possibilidade de supervisionar o cumprimento das anistias, garantias ou compromissos, nos termos dos quais os refugiados regressaram. Este direito deve ser considerado como inerente ao seu mandato.*

<sup>203</sup> GRAHL-MADSEN, 1997, p.146.

<sup>204</sup> FRANÇA, 2003, p.14.

<sup>205</sup> MOREIRA, 2004, p.04.

<sup>206</sup> LEÃO, 2004, p.94.

*Da Integração Local*

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

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

Ainda como forma de integração local, os estados devem examinar em que momento e em que forma conceder um estatuto jurídico e direitos de residência seguros, o que pode compreender a oportunidade de converter-se em cidadãos naturalizados do país de acolhida<sup>207</sup>. O art. 34 da Convenção de 1951 estabelece a obrigação dos estados partes em facilitar, na medida do possível, a assimilação e a naturalização dos refugiados.

Por último, o reassentamento trata-se da inserção do refugiado em um terceiro estado, em decorrência de dificuldades, como os casos em que a integridade física do refugiado se apresenta em perigo, quanto à sua integração naquele país que o recebeu. Estas circunstâncias conformam uma situação imperativa que impulsiona a necessidade de se encontrar um outro país de acolhida para os refugiados. Destarte, quando estes estiverem em um terceiro país estrangeiro com vistas à proteção internacional, não sendo nem o seu país natal e tampouco o primeiro que lhe concedeu refúgio, serão considerados reassentados<sup>208</sup>. A lei brasileira também contempla esta alternativa nos seus arts. 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.

O Brasil vem tomando medidas capazes de lhe caracterizar como um país paradigmático neste assunto. Em 1999, o governo brasileiro resolveu aderir ao Acordo Macro de Reassentamento<sup>209</sup>. Nos termos deste acordo, os candidatos a reassentamento no Brasil eram indicados e selecionados pelo ACNUR ao CONARE. Este, com a ajuda de uma organização não-governamental, a CENOE – Central de Encaminhamento e Orientação, tinha a responsabilidade de integrá-los ao país quando aqui chegassem. O Alto Comissariado, além de selecionar, por critérios humanitários e jurídicos, os refugiados a serem reassentados no Brasil, contribui com os gastos destes como passagens, alimentação, medicamentos, moradia,

---

<sup>207</sup>TRINDADE; SANTIAGO, 2004, p. 238.

<sup>208</sup>LEÃO, 2004, p. 108.

<sup>209</sup>ANDRADE; MARCOLINI, 2002, p.178.



transporte e educação. De fato, hodiernamente, para o ACNUR, o Brasil desponta como um país de reassentamento<sup>210</sup>.

O grande problema levantado pelo Alto Comissariado, em relação ao reassentamento, é a prolongada duração da tramitação, a qual, em muitos casos, pode levar mais de dois anos. Este período de espera prolongado ou imprevisível, alerta o ACNUR, pode repercutir negativamente no bem-estar e na segurança dos refugiados, colocando em perigo a proteção e a utilização da estratégia do reassentamento.<sup>211</sup>

---

<sup>210</sup> *Op.cit*, p. 108.

<sup>211</sup> ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Informe del Alto Comissariado de las Naciones Unidas para los Refugiados. p.13.

## 4 CONCLUSÃO

A questão dos refugiados não é atual, a humanidade tem contemplado esse problema desde tempos remotos, conquanto a comunidade internacional só tenha começado a dispensar atenção jurídica e institucional às suas vítimas a partir da década de 20. De fato, é na Liga das Nações que se encontram as raízes históricas do direito internacional dos refugiados. Neste primeiro período, embora a proteção efetivamente exercida fosse incipiente, a noção de refugiado centrou-se em situações de grupos que obtiveram a proteção dos órgãos da Sociedade das Nações, como os russos, armênios, assírios, entre outros.

Em decorrência da Segunda Guerra, há a regulamentação, em 1938, do Alto Comissariado da Liga das Nações para os Refugiados e, como alternativa a este e fora do âmbito da Sociedade das Nações, do Comitê Intergovernamental para os Refugiados. Com estes organismos a qualificação da pessoa refugiada inicia a ser acordada com base individual. O Refúgio passou a ser concedido não somente às pessoas obrigadas a abandonar seu país de origem devido a conflitos bélicos, mas também aqueles que tiveram que se deslocar por suas opiniões políticas, credos religiosos ou origem racial. Com a extinção destes órgãos, em 1947, é aprovada pela ONU a criação da Organização Internacional dos Refugiados, a qual, com o término do seu mandato após um ano e meio, foi substituída pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR).

Neste contexto, sob os auspícios do novo Comissariado, há a aprovação do primeiro instrumento convencional a propor uma definição geral daqueles que devem ser reconhecidos como refugiados, a Convenção de 1951, a qual vem substituir, definitivamente, os acordos *ad hoc* para situações específicas utilizados até então. *A priori*, referido instrumento, ante as suas limitações temporais e geográficas, era considerada como uma regulamentação internacional de assunto particular, pois visava à solução do problema dos refugiados na Europa pós-guerra. A eliminação de tais limitações, resultante da assinatura do Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, caracteriza a Convenção de 1951 realmente como universal. Este instrumento define refugiado como a pessoa que *temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país.*

O Brasil ocupa lugar de destaque na América do Sul, pois foi o pioneiro a aderir à Convenção de 1951 e também a implementá-la internamente editando a Lei nº 9.474/97,

sendo atualmente reconhecido como um dos centros da implementação de projetos de reassentamento.

A Lei nº 9.474/97 é considerada uma das mais avançadas da matéria no mundo, incorporando uma definição ampliada do conceito de refugiado que, aos requisitos clássicos de perseguição por motivos religiosos, étnicos e/ou políticos, alia a ideia da *grave e generalizada violência aos direitos humanos*, que abarca um número bem maior de solicitantes de refúgio. Tal definição ampliada desenvolveu-se nos instrumentos regionais adotados pelos países africanos e latino-americanos na Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969 e na Declaração de Cartagena de 1984, respectivamente, como resultado das deficiências e da rigidez da definição adotada pela Convenção de 1951, a qual não atendia a realidade destas regiões em face dos conflitos enfrentados.

A Convenção de 1951 e a legislação brasileira ainda regulam aspectos vitais à determinação do *status* do refugiado, como as causas de exclusão e de cessação da condição anteriormente reconhecida. Em relação ao instrumento convencional, a lei nacional inova mais uma vez ao especificar regras de perda deste *status*, como a renúncia, a prova de falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição, o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública e a saída do território nacional sem a prévia autorização do governo brasileiro. O nosso estatuto ainda disciplina as três espécies de solução duradouras, a saber a integração, o reassentamento e a repatriação, que apesar de serem reconhecidas como um dos objetivos da proteção internacional aos refugiados, não encontra regras próprias no instrumento convencional.

Outro ponto de destaque no direito dos refugiados encontra-se no princípio do *non refoulement*, que, na visão de Cançado Trindade, trata-se da *coluna vertebral do direito dos refugiados*<sup>212</sup>. Este princípio basilar das garantias concedidas às pessoas que gozam do *status* de refugiado ou que o estejam buscando, é disciplinado no documento internacional e dissemina-se em vários artigos na lei pátria, impondo a proibição da entrega destas pessoas a outro estado que o persiga, influenciando assim os institutos da extradição, expulsão e deportação.

Enfim, resta evidente que a legislação brasileira, sem embargo a Convenção de 1951 tenha disciplinado pontos essenciais ao reconhecimento e à proteção das pessoas refugiadas, amplia e compreende todos os aspectos positivos que se fazem necessários para a realização de um trabalho eficiente e significativo com relação à situação dos refugiados no país, sendo

---

<sup>212</sup> TRINDADE; SANTIAGO, 2004, p.63.

que a adoção de tão moderna legislação pelo governo brasileiro tem servido como modelo de harmonização das políticas e dos instrumentos legais para a proteção dos refugiados na América Latina e como exemplo para países de outros continentes.

## REFERÊNCIAS

ACNUR. **Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado**: versão brasileira. Escritório do ACNUR Brasil, 2004. 73p.

\_\_\_\_\_. **Memória del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados**. San José, C.R., 2005. 472 p.

\_\_\_\_\_. **Repatriación Voluntaria: Protección Interncional**. Ginebra, 1996. 107 p.

\_\_\_\_\_. **The 1951 Geneve Convention**. The Refugees Magazine, vol.2, n.123, 2001. UNHCR, Ginebra. 31p.

\_\_\_\_\_. ; INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS (IMDH). **Refúgio, Migrações e Cidadania**. Caderno de Debates nº1, Junho, 2006. 80p.

ANDRADE, José H. Fischel; MARCOLINI, Adriana. A Política Brasileira de Proteção e de Reassentamento de Refugiados: breves comentários sobre suas principais características. *In: Revista Brasileira de Política Internacional*, São Paulo, v. nº 45, 1, p. 168-176, 2002.

\_\_\_\_\_. O Brasil e a Organização Internacional para os Refugiados (1946-1952). *Revista Brasileira de Política Internacional*, São Paulo, v. nº 48, p.60-69, 2005.

ARAÚJO, Nádia; ALMEIDA, Guilherme Assis (Org.). **O Direito Internacional dos Refugiados**: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.453p.

AXELRUD, Deborah. A Internacionalização da Proteção à Pessoa Humana: *da Batalha de Solferino, à Criação da Organização das Nações Unidas e à Necessidade de Proteção dos Refugiados*: considerações acerca do desenvolvimento da tutela internacional da pessoa humana. *Revista Brasileira de Direito Internacional*, Curitiba, p.56-126, v. nº 8, n.8, jul/dez.2008.

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, 2006. 178 f.

BULOS, Uadi Lammêgo Bulos. **Constituição Federal Anotada**. 9º edição revista e atualizada. Editora Saraiva.São Paulo, 2009. 1598p.

CARLIER, Jean-Yves; VANHEULE, Dirk. **Who is a Refugee?: a comparative case law study**. Martinus Nijhoff Publishers. The Hague, 1997, 794p.

FRANÇA, Marjory Figueiredo Nóbrega. Declaração do Estatuto de Refugiado no Brasil. **Revista do Tribunal Regional Federal 1ª Região**, Brasília, v. 15, dez. 2003.

GOODWIN-GILL, Guy S. **Convention Relating to The Status of Refugees and Protocol relating to the Status of Refugees**. United Nations Audiovisual Library of International Law, 1997. Disponível em <<http://untreaty.un.org/cod/avl/ha/prsr/prsr.html>>. Acesso em 28/05/2010.

GRAHL-MADSEN, Atle. **Commentary on the Refugee Convention 1951**. Division of International Protection of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1997. Disponível em <<http://www.unhcr.org/3d4ab5fb9.html>>. Acesso em 30/05/2010.

GRAZIANI, Francesca. **Antichi e Nouvi Rifugiati nel Diritto Internazionale Contemporaneo**. Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, 324p.

HATHAWAY, James C.. **The Rights of Refugees under International Law**. Cambridge University Press. Cambridge, 2005. 1073p.

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. 147f. Tese, Universidade Campos dos Goytacases, Rio de Janeiro, 2007.

KOURULA, Pirkko. **Broadening the Edges: Refugee Definition and International Protection Revisited**. Martinus Nijhoff Publishers. The Hague, 1997, 406p.

JAEGER, Gilbert. **On the History of the International Protection of Refugees**. International Review of the Red Cross, n. 843, p.727-737. Setembro, 2001.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **Memória Anotada, Comentada e Jurisprudencial do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE**. 2004. Disponível em <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5405.pdf>>. Acesso em 13.05.2010.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo. Editora Saraiva, 4º edição, 2009. 1486p.

MOREIRA, Julia Bertino. A Problemática dos Refugiados na América Latina e no Brasil. **Cadernos PROLAM/USP**, São Paulo, v. n° 2, p. 57-76, 2005.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Informe del Alto Comissariado de las Naciones Unidas para los Refugiados**. Nova York, 2008. 30f.

NAMIHAS, Sandra (Org.). **Derecho Internacional de los Refugiados**. Pontificia Universidad Católica del Peru. Fondo Editorial, 2001. Disponível em <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2185.pdf>>. Acesso em: 14/04/2010.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo, Atlas, 2002. 437p.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Reflexiones sobre el Desarraigo como Problema de Derechos Humanos Frente a la Conciencia Jurídica Universal**. In \_\_\_\_\_ ; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. La Nueva Dimensión de las Necesidades de Protección del Ser Humano em el Inicio del Siglo XXI. ACNUR, São José, Costa Rica, 2004. p.27-86.

UNHCR and the Convention at 50. **Forced Migration Review**, n° 10, abril, 2001. Disponível em <<http://www.fmreview.org>>. Acesso em 05/05/2010.