

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE - UFCG
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS - CCJS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO - UAD

THIAGO FERREIRA ESTRELA

DIREITO FUNDAMENTAL AO REFÚGIO: POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO
NO BRASIL

SOUSA - PB
2015

THIAGO FERREIRA ESTRELA

DIREITO FUNDAMENTAL AO REFÚGIO: POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO
NO BRASIL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande - UFCG, como exigência parcial para obtenção do título de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador (a): Prof.^a Esp. Marília Daniella Freitas Oliveira Leal.

SOUSA - PB

2015

THIAGO FERREIRA ESTRELA

DIREITO FUNDAMENTAL AO REFÚGIO: POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO
NO BRASIL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande - UFCG, como exigência parcial para obtenção do título de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador (a): Prof.^a Esp. Marília Daniella Freitas Oliveira Leal.

Banca examinadora:

Data da aprovação: ____/____/____.

Prof.^a Esp. Marília Daniella Freitas Oliveira Leal

Orientadora

Membro da Banca Examinadora

Membro da Banca Examinadora

Dedico

À minha vovó Carmita, na certeza
de que hoje sou seu orgulho
por até aqui ter chegado,
lugar que outrora não teve
a mesma oportunidade
de chegar.
Chegamos!

“Toda dor pode ser suportada
se sobre ela puder ser contada uma história.”

(Hannah Arendt)

RESUMO

Após a Segunda Guerra Mundial, surge o Direito Internacional dos Direitos Humanos com o propósito de garantir e resguardar o mínimo de direitos essenciais ao homem. Com o aumento considerável de pessoas em busca de acolhimento em outros territórios, surge a necessidade do estudo específico e da propositura de regras que permitissem uma proteção célere e justa. O objeto principal do presente trabalho monográfico encontra respaldo nos tratados e convenções internacionais, nos fundamentos constitucionais previstos e nas disposições infraconstitucionais acerca do refúgio, das medidas de proteção adotadas para esses indivíduos, bem como a recepção dada pelo ordenamento jurídico brasileiro aos refugiados. Para um concreto estudo, utilizou-se como método de abordagem o dedutivo, partindo-se da generalidade dos aspectos referentes ao Direito Internacional dos Direitos Humanos e chegando-se a um estudo específico da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo de Nova Iorque de 1967, analisando-se, ainda, a Lei nº. 9.474 de 1997 e sua efetividade no Brasil, as políticas adotadas no período 2011-2014 e o papel desempenhado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Como método de procedimento, foram aplicados o histórico evolutivo e o monográfico, por meio do primeiro verifica-se todo surgimento e evolução do instituto no passado, suas alterações e aplicações até a atualidade; já a partir do segundo, é feita a análise do tema no ordenamento internacional até seu ingresso no ordenamento interno e seus aspectos mais específicos diante da efetivação da proteção no território nacional. No que se concerne às técnicas de pesquisa, optou-se pela pesquisa bibliográfica, assim como a documental, com o levantamento de informações prévias sobre o campo a ser tratado. A partir do estudo, concluiu-se que o Brasil se tornou parâmetro para os demais países da América do Sul na temática dos refugiados, tendo se aperfeiçoado ao longo dos anos, alargado sua esfera de proteção e absorvido os princípios internacionalmente mais benéficos aos que carecem de amparo.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Refúgio. Proteção no Brasil.

ABSTRACT

After World War II, the surge International human rights law in order to ensure and safeguard the minimum essential rights of man. With the considerable increase in people seeking accepted in other territories, comes the necessity of the specific study and characterization of rules that would allow a swift and fair protection. The main object of this monograph is supported by the international treaties and conventions, within the constitutional foundations and the infra provisions about the refuge and their requests as well as all the security measures adopted to these individuals and the receipt by the Brazilian legal system, the internationally guarantees granted to refugees. For a concrete study, was used the deductive method of approach, starting from the generality of aspects relating to international human rights law and coming to a specific study of the United Nations Convention relating to the Status of Refugees of 1951 the New York Protocol of 1967 analyzing the Law no. 9474, 1997, and its effectiveness in Brazil, policies adopted in 2011-2014 and the role of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). As a procedure method were applied the evolutionary history and the monographic which through the first there is any emergence and evolution of the institute in the past, its amendments and applications to the present; already from the second, is made all theme analysis of the international order to its entry into the domestic legal system and its more specific aspects on the effectiveness of the protection in the country. As regards the research techniques, we opted for literature, as well as the documentary, with the lifting of prior information on the field to be treated. From the study, it was concluded that Brazil has become benchmark for other countries in South America on the theme of refugees, having been perfected over the years, expanded its sphere of protected and absorbed the internationally most beneficial principles to those who lack protection.

Keywords: Human Rights. Refuge. Protection in Brazil

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
ADIn – Ação Direta de Inconstitucionalidade
CARJ – Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro
CASP – Cáritas Arquidiocesana de São Paulo
CF/88 – Constituição Federal de 1988
CNIg – Conselho Nacional de Imigração
COMIRAT - Comitê Estadual de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas
CONARE – Comitê Nacional para Refugiados
Convenção de 51 – Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados
CTPS – Carteira de Trabalho e Previdência Social
IMDH – Instituto de Migrações e Direitos Humanos
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ONU – Organização das Nações Unidas
PARinAC – Parcerias em Ação
Protocolo de 67 – Protocolos de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados
RNE - Registro Nacional de Estrangeiros
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNHCR – *United Nations High Commissioner for Refugees* (ACNUR)
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	09
2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA E FUNDAMENTOS DO REFÚGIO	11
2.1 PANORAMA HISTÓRICO DO REFÚGIO.....	13
2.2 INSTITUTO DO ASILO E DO REFÚGIO	16
2.2.1 Do Asilo	16
2.2.2 Do Refúgio.....	21
2.3 MOTIVOS INTERNACIONALMENTE PREVISTOS PARA O RECONHECIMENTO DO STATUS DE REFUGIADO	23
2.3.1 Da Raça	24
2.3.2 Da nacionalidade	25
2.3.3 Da opinião política	28
2.3.4 Da religião	28
2.3.5 Da filiação em certo grupo social	29
3 A PROTEÇÃO INTERNACIONAL AOS REFUGIADOS	31
3.1 O ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR)	31
3.2 ESTRATÉGIAS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS	40
4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS NO BRASIL	45
4.1 BASES LEGAIS DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS	46
4.1.1 Os fundamentos constitucionais do Refúgio	47
4.1.2 Os instrumentos internacionais e a Constituição	49
4.2 A LEI N°. 9.474 E O PROCEDIMENTO DE CONCESSÃO DE REFÚGIO NO BRASIL	51
4.3 BALANÇO GERAL (2011-2014) DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO INTERNA.....	54
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
REFERÊNCIAS	61

1 INTRODUÇÃO

O Direito Internacional dos Direitos Humanos surge após a Segunda Guerra Mundial com a missão de garantir e resguardar o mínimo para sobrevivência da espécie humana, os direitos essenciais ao homem.

Os conflitos existentes ao redor do mundo fazem com que milhares de pessoas saiam de seu país de origem não apenas em razão da guerra, mas também devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, bem como em busca de soluções migratórias, por diversas questões, inclusive, econômicas.

As políticas internacionais de proteção a esses indivíduos começam a se desenvolver a partir da década de 50 e com isso a elaboração de diplomas e regras que previnam e resguardem os direitos humanos dos refugiados.

Com o fito de alcançar os objetivos previstos, a pesquisa adotará como método de abordagem o dedutivo, segundo o qual há uma premissa geral, com princípios e lógicas considerados verdadeiros, que permite que se chegue a uma conclusão específica, uma análise particular da problemática dos refugiados. Assim, no momento em que o exercício dos Direitos Humanos outros direitos igualmente protegidos, estar-se-á diante da premissa maior. À vista disso, traçando no decorrer do trabalho um raciocínio linear, torna-se possível chegar a uma conclusão acerca de quais sejam as tendências e inovações do ordenamento interno ou internacional, a melhor solução que se adeque em benefício dos refugiados.

No que tange aos métodos de procedimento, serão utilizados: o histórico evolutivo, a partir do qual será mostrado como o Direito Internacional dos Direitos Humanos tem sido encarado com o decorrer do tempo.

No que se refere às técnicas de pesquisa, é necessário enfatizar a opção pela pesquisa bibliográfica. Assim, por meio da pesquisa bibliográfica se fará uso de artigos publicados em revistas especializadas, doutrinas, legislação e jurisprudência correspondentes, com o fito de analisar as políticas de proteção aos indivíduos que invocam o instituto do refúgio. Há, também, a técnica da coleta de dados, momento em que serão expostos os números relativos aos refugiados no Brasil e no mundo, comprovando a sua relevância diante da sociedade moderna e a necessidade de seu estudo.

Cumpra registrar que a pesquisa será estruturada em três capítulos. O primeiro capítulo abordará o Direito Internacional dos Direitos Humanos como fruto de um longo processo histórico, apontando como uma de suas ramificações o Direito dos Refugiados, sua evolução para que ocupasse a posição que lhes é reservada no ordenamento jurídico pátrio e as características referentes ao exercício desse direito, traçando um panorama histórico do refúgio, sua similaridade e distinção do instituto do asilo. Também serão analisados os mais diversos motivos internacionalmente previstos para o reconhecimento do *status* de refugiado.

O segundo capítulo, por sua vez, abordará a temática da proteção internacional aos refugiados, os mecanismos internacionalmente invocados para efetivação dessa proteção, tratando do organismo responsável, nesse caso o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), sua criação, diretrizes e objetivos. Analisar-se-á também as estratégias utilizadas para concretização das metas de proteção estabelecidas.

Já o terceiro capítulo é o responsável pela análise das políticas públicas aos refugiados no Brasil, razão pela qual ganhará ênfase a explanação acerca das bases legais do tema no ordenamento brasileiro, dos fundamentos constitucionais à relação com os instrumentos internacionais e a recepção destes pelo nosso ordenamento. Examinar-se-á também o procedimento de concessão de refúgio no Brasil e toda sua previsão na Lei nº. 9.474 de julho de 1997, assim como averiguar-se-á o balanço geral das políticas e inovações adotadas pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) e seus parceiros no período compreendido entre 2011 e 2014.

3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA E FUNDAMENTOS DO REFÚGIO

A humanidade é cercada ao longo de sua história por diversos momentos de benevolência e solidariedade com o próximo. Acolher é um dos mais louváveis exemplos de altruísmo. Pessoas são perseguidas ao redor do mundo pelos mais diversos motivos, seja por sua religião, sua raça, seu grupo social, sua opção política ou por sua nacionalidade.

A concessão de refúgio antes mesmo de sua positivação, nada mais era do que uma acolhida, como forma de proteção aos indivíduos que assim necessitassem. É vislumbrada reiteradas vezes e se tornou um costume de prática internacional. Os perseguidos ao longo do tempo eram geralmente acolhidos em locais distintos de sua origem.

A inserção de um ser humano em uma comunidade que lhe seja própria é o primordial requisito de sua humanidade (ARENDR, 1989, p.302). Pertencer a determinado grupo organizado é o que confere a um indivíduo a sua qualidade de ser humano. Nesse diapasão, deve haver uma constante preocupação com a manutenção dos indivíduos dentro de comunidades que os protejam e respeitam.

O asilo é uma resultante da liberdade do homem e da necessidade de protegê-lo contra o arbítrio e a violência: nasce da revolta, da vingança ou do crime; é o companheiro da infelicidade, da expiação e da piedade, coevo do primeiro agregado humano. (FERNANDES, 1983, p.147)

Apesar da prática de acolher ter se tornado costume internacional e essa ação ser difundida em todo o mundo (ACCIOLY, 1996, p.36), houve a necessidade de torná-la um instituto que tivesse sua eficácia completa sobre as pessoas que dela necessitassem, sua verdadeira positivação no âmbito internacional, já que a problemática se encontrava em quem concederia essa ajuda. Em regra, de um lado países mais ricos, de outro, pessoas perseguidas em países mais desfavorecidos.

Posterior a essa positivação, ocorrida modernamente, surgiu o “Direito de Asilo” *latu sensu*, no seu mais amplo sentido, que engloba suas subdivisões asilo “diplomático”, asilo “territorial” e o instituto do “refúgio”. Direito este previsto pela Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), que em seu art. 14 determina:

“Todo homem, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar de asilo em outros países”. Através desse documento, foi assegurado às pessoas perseguidas o direito de procurar, requerer e usufruir da proteção, na forma de asilo, a outro Estado. No entanto, nada versa sobre as prerrogativas e deveres que adquire determinado Estado ao recusar ou conceder asilo.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) serve como base jurídica para as pessoas perseguidas por um Estado, seja em caso de asilo, seja em caso de refúgio.

Os institutos do “asilo” e do “refúgio” são considerados similares, pois ambos visam à proteção dos indivíduos em face de perseguição. Institutos que complementam não só a si mesmos - já que o asilo é mais abrangente e pode ser invocado quando não couber o refúgio - mas como também as próprias políticas de proteção do Estado, no caso quando essas forem falhas e/ou omissas no que tange a proteção do indivíduo em seu território. (FERNANDES, 1983, p. 148)

Ao observar o parágrafo 4º da Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 nota-se a semelhança da natureza de tais institutos:

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

O posicionamento sobre a distinção entre asilo e refúgio não é pacífico, para a maioria dos Estados, em especial nos de cultura anglo-saxã os institutos se confundem e se complementam, exceto os da América Latina que ainda utilizam a concessão e distinção dos institutos do asilo e refúgio, sendo este último o mais moderno. (FERNANDES, 1983, p. 147)

Salienta-se ainda, que entre os países latino-americanos existem divergências quanto à aplicação de um instituto ou outro o que denota a relação intrínseca entre a soberania estatal e a concessão de proteção ao estrangeiro que o próprio Estado estabelece.

2.1 PANORAMA HISTÓRICO DO REFÚGIO

Após a Segunda Guerra Mundial, surge o Direito Internacional dos Direitos Humanos com o propósito de garantir e resguardar o mínimo para sobrevivência da espécie humana, os direitos essenciais ao homem, assim como (KANT apud HÖFFE, 2005, p. 210) afirmava que “homem, e duma maneira geral, todo o ser racional, existe como fim em si mesmo”, onde todos são iguais, independente de sua origem nacional ou cultural. Como também corrobora Arendt (1989, p. 304) ratificando ser o “direito a ter direitos”.

Desta sorte, o instituto do refúgio surgiu no início do século XX, na década de 20 mais precisamente, no âmbito da Liga das Nações, resultado da preocupação com o alto número de pessoas que fugiram da recém criada União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. A situação política e econômica do país, assim como a Revolução Bolchevique, o colapso das Frentes antibolcheviques, a fome e o fim da resistência russa ao comunismo eram os maiores motivos para as perseguições que geravam as fugas que ali ocorriam. (ANDRADE, 1999, p. 120)

A assistência era feita pela Cruz Vermelha¹, mas com o aumento da demanda de perseguidos fez-se necessária a ajuda da Liga das Nações, que por sua vez, não trazia nada em seu estatuto à problemática dos refugiados. No entanto, em 1921, estabeleceu o Alto Comissariado para os Refugiados Russos, e a partir de então surge a proteção internacional aos refugiados.

O Alto Comissariado para os Refugiados Russos era independente da Liga das Nações e tinha como funções: definir a situação jurídica dos refugiados, organizar a repatriação ou reassentamento deles e realizar atividades de socorro e assistência. Sua designação era bem específica, logo, o Alto Comissariado para os Refugiados Russos tinha sua competência restrita e limitada a pessoas de origem russa. No entanto, pessoas de outras nacionalidades e etnias, passaram a necessitar também da proteção jurídica internacional concedida aos refugiados.

¹A Cruz Vermelha, ou Movimento da Cruz Vermelha, é uma organização internacionalmente conhecida por sua atuação em situações de guerra. Trabalha para amenizar o sofrimento dos civis envolvidos em conflitos, principalmente fornecendo proteção, remédios e comida. Ao ajudar as vítimas de guerra, a atuação da Cruz Vermelha recai sobre o domínio do Direito Internacional Humanitário, mas, como muitas vezes os conflitos bélicos geram refugiados, essa organização acaba, na prática, por assistir também a eles. (JUBILUT, 2007, p. 73)

Em 1924 a proteção exercida por esse órgão foi alargada através do trabalho do Dr. Fridtjof Nansen e assim foi possível a proteção dos refugiados armênios, que foram massacrados pelos turcos, sofrendo o primeiro genocídio da história da humanidade. (ANDRADE, 1999, p. 122)

Foi assinado então, no ano de 1926 o Acordo para a expedição de certificado de identidade para os refugiados russos e armênios, um dos principais documentos da fase inicial da proteção internacional dos refugiados.

Outra alteração ocorreu em 1927 na competência do Alto Comissariado para Refugiados Russos, o órgão agora passava a ter a possibilidade de atender e avaliar solicitações de refugiados assírios, assírio-caldeus, turcos e montenegrinos.

Esse órgão passou a ser subordinado à Liga das Nações em 1929. Sua extinção era prevista para o ano de 1931, no entanto, era necessária uma transição, na qual haveria a possibilidade da criação de outro órgão de proteção aos refugiados, um órgão descentralizado para as questões humanitárias dos refugiados chamado de Escritório Nansen para os Refugiados, criado em 1930, pela Liga das Nações e com sua direção.

O Escritório Nansen por sua vez, elaborou a Convenção de Genebra 1933, apontada por muitos como o marco legal inicial do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Esse instrumento jurídico possibilitou o início da positivação do Direito Internacional dos Refugiados e trazia em seu texto, inclusive, um dispositivo que versava sobre o princípio do *non-refoulement*, de extrema importância para os refugiados, já que proibia assim, a devolução do solicitante do refúgio ou do refugiado para o território em que estivesse em perigo. (BARRETO, 2007, p. 3)

Na mesma época outro grupo, os judeus alemães, passou a ser perseguido por seu *status* civil. Tal fato se deu pelo surgimento e fortalecimento do nacional-socialismo na Alemanha.

Optou-se por criar um órgão específico de proteção dos judeus alemães refugiados, surgiu assim, em 1936, o Alto Comissariado para os Refugiados Judeus provenientes da Alemanha, que em seguida, em 1938, veio a proteger também os judeus na Áustria.

Com data marcada para suas extinções no fim de 1938, tanto para Escritório Nansen para Refugiados quanto para o Alto Comissariado para os Refugiados Judeus provenientes da Alemanha, houve uma preocupação

internacional acerca da proteção dos refugiados, então a Noruega propôs a criação de um único órgão internacional que tratasse da temática.

Tal proposta levou a criação do Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados, em setembro de 1938, que inaugurou uma nova fase do Direito Internacional dos Refugiados, a partir de então os critérios para qualificação de uma pessoa refugiada passavam a ser individuais pautados nas características de cada indivíduo, pela perseguição sofrida, sua história e não apenas em critérios coletivos. (ANDRADE; MARCOLINI, 2002, p.175)

Com a Segunda Guerra Mundial e a crise de legitimidade e poder da Liga das Nações, que fora extinta em 1946, o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados passou a ser ineficaz já que não dispunha de fundos próprios, devido principalmente à demanda, uma vez que na Primeira Guerra Mundial surgiram 4 milhões de refugiados enquanto a Segunda Guerra Mundial gerou 40 milhões de refugiados pelo mundo. (ACNUR, 2007)

Os Estados Unidos, ainda em 1938, influenciaram a criação do Comitê Intergovernamental para os Refugiados, que atuava de forma complementar ao Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados, e com seu fim, teve suas funções assumidas pelo Comitê Intergovernamental para Refugiados até 1947, quando também foi extinto, passando a proteção internacional dos refugiados a ser exercida pela Comissão Preparatória da Organização Internacional para Refugiados, sob a proteção da ONU, mais especificamente do Conselho Econômico e Social. (ACNUR, 2007)

A ONU sempre se mostrou preocupada com a problemática dos refugiados e em 12 de fevereiro de 1946 adotou a resolução A/45 que denotava as bases de atuação cuja temática era os refugiados, indicando quatro fundamentos do tema: seu caráter internacional; a necessidade de um órgão para cuidar da proteção internacional dos refugiados; a impossibilidade de devolução do refugiado para o território em que se encontra em risco (princípio do *non-refoulement*); e o auxílio para retorno dos indivíduos refugiados, quando possível. (ACNUR, 1992)

Também adotou a resolução 15.XII. 46.18 de 1948, que deu início a preparação para a criação da Organização Internacional para Refugiados, que entrou em vigor ainda em 1948 para atuar em conjunto com uma organização criada em 1943 pelos aliados, denominada Administração das Nações Unidas de Socorro e

Reconstrução, primeiro órgão internacional a ter expressão antes da ONU, criada em 24 de outubro de 1945. (ANDRADE, 1999, p. 127)

A Organização Internacional para os Refugiados exerceu tarefas tais quais: identificar, registrar e classificar os refugiados; auxiliar e dar assistência, repatriar, proteger jurídico e politicamente; transportar e reassentar; e restabelecer os refugiados.

Em 1º de janeiro de 1950 o chamado Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) foi estabelecido e passou a ser órgão da ONU. Ficou responsável por toda a proteção que antes era exercida pela Organização Internacional para Refugiados e tinha mandato de três anos, que por necessidade dos refugiados passou a ser renovado a cada cinco anos e é até hoje, o órgão que atua no encargo de proteger os refugiados.

Como o objeto do presente estudo é a aplicação do Direito Humano e Internacional dos Refugiados, e, nesse contexto, há diferenças entre institutos, optou-se por apresentar a distinção entre asilo e refúgio.

2.2 INSTITUTO DO ASILO E DO REFÚGIO

2.2.1 Do Asilo

Asilo, do grego “não-expulsão” (*a-não* e *sy/ao-* extrair, arrebatado). Este instituto tem suas origens fincadas na Antiguidade Clássica, mais especificamente na civilização grega onde uma das suas características era ser o local inviolável e geralmente religioso.

Durante o Império Romano, por sua vez, o asilo adquiriu caráter jurídico e não mais religioso como era seu aspecto na Grécia Antiga. Passando pela Idade Média, constata-se um retrocesso do instituto, chegando os locais para asilo serem transformados em igrejas e cemitérios. Com a Reforma Protestante o asilo então passa a ser defendido como modo de proteção da liberdade individual dos seres humanos. (ANDRADE, 1996, p. 16)

No século XVIII, mais precisamente na Constituição Francesa de 24 de junho de 1793, o asilo passa a ser positivado no artigo 120 e tinha como texto: “o

povo francês dá asilo aos estrangeiros exilados de sua pátria por causa da liberdade. Recusa-o aos tiranos”.

A partir da Revolução Francesa (1789-1799) a ideia de asilo passa a sofrer alterações. Eram geralmente beneficiados, em sua grande maioria, criminosos comuns. Na época a grande maioria dos Estados tinham regimes absolutistas, logo, proteger pessoas contrárias a esse regime era tido como afronta pelos demais Estados, sendo assim, não havia a contemplação desse instituto para os chamados “criminosos políticos”.

Essa concepção passou a ser modificada com a também alteração das políticas da Revolução Francesa, graças aos ideais de liberdade propagados o asilo passou a ser concedido aos “criminosos políticos” e não mais aos criminosos comuns.

Através desse instituto jurídico o Estado tem o poder discricionário de conceder ou não proteção a qualquer pessoa que se encontre em sua jurisdição. É o chamado asilo político que se divide em: asilo territorial – quando o indivíduo que o solicita encontra-se no território do Estado ao qual solicitou tal proteção; e o asilo diplomático – que é concedido em extensões do Estado como, por exemplo, embaixadas, consulados, navios e aviões da bandeira do Estado. Interessante notar que a concessão de asilo diplomático não acarreta obrigatoriamente a concessão de asilo territorial, o Estado, por exemplo, pode achar outro Estado que receba o asilado. (BARRETO, 2007, p. 8)

O asilo é instituto, sobretudo praticado na esfera do Direito Internacional Público da América Latina. Nesse contexto, verifica-se o Tratado de Direito Penal de Montevideu de 1889 que positivou a ideia de asilo na América Latina, seguido de outros tantos documentos, como: Convenção sobre Asilo (VI Conferência Pan-americana, Havana, 1928); Convenção sobre Asilo Político (VII Conferência Internacional Americana, Montevideu, 1933); Declaração dos Direitos e Deveres do Homem sobre asilo territorial (IX Conferência Pan-americana, 1948); Convenção sobre Asilo Político (Montevideu, 1939); e Convenção sobre Asilo Diplomático (X Conferência Interamericana, Caracas, 1954) sendo todos estes produzidos sob os auspícios da ONU.

Diferente do que ocorre nos países latino-americanos, Estados passaram a utilizar o asilo esporadicamente e quando lançam mão desse instituto recorrem ao “asilo diplomático”, geralmente para proteger criminosos políticos nos

casos de grande repercussão e intensos protestos por parte dos Estados perseguidores, o que leva a crer a quase não existência do instituto em seus territórios, dando margem para grande parte da doutrina restringir sua prática apenas à América Latina. (BARRETO, 2007, p.10)

O que acentua ainda mais o destaque dessa região no âmbito da positivação do asilo é a existência de documentos regionais próprios que tratam sobre o tema como a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948, que em seu artigo 27 versa:

Art. 27 - Toda pessoa tem o direito de, em caso de perseguição não resultante de crimes comuns, buscar e receber asilo em um território estrangeiro, de acordo com as leis de cada país e dos diplomas internacionais.

Do mesmo modo, a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 que também traz em seu artigo 22, 7:

Art. 22, 7 - Toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos e de acordo com a legislação de cada Estado e com os convênios internacionais.

Neste último documento verifica-se a inovação proposta, ao estabelecer o dever dos Estados de conceder o asilo. Até então, pelo exemplo proposto na própria Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), os documentos apenas asseguravam o direito do perseguido solicitar e gozar do instituto do asilo. Assim, a Convenção Americana de Direitos Humanos (1969), também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, amplia a proteção internacional dos que invocarem o asilo.

A própria Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), que é o marco da universalização dos direitos humanos, teve desde suas versões preparatórias a inserção do asilo como resposta às atrocidades cometidas na Segunda Guerra Mundial, em que milhões de pessoas foram perseguidas e passaram por dificuldades durante o conflito. Percebera-se então a necessidade da criação de uma regra específica de proteção para esses indivíduos.

O direito de asilo passou a ser privilegiado primeiro porque diversos Estados não utilizam a sua diferenciação em relação ao refúgio, um grande exemplo é a apresentação tanto da palavra asilo como da palavra refúgio nas mais diversas versões do texto da Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), e em segundo pela preferência da adoção de um instituto que fosse mais genérico.

Traçando-se um breve panorama do direito ao asilo, observa-se que a primeira versão dos textos preparatórios para Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), a versão conhecida como Humphrey, seu relator (junho de 1947), no artigo 34: “Todo Estado deve ter o direito de conceder asilo a refugiados políticos”. Notadamente, conceder asilo/refúgio é um direito do Estado e não do indivíduo, restrito a refugiados políticos. Devido ao temor dos Estados em relação aos encargos financeiros advindos da concessão do asilo o texto foi mantido na segunda versão da Declaração, a versão do relator René Cassin (junho de 1947). (GLENDON, 2001, p.25)

Na terceira versão da Declaração, proposta pela Comissão de Direitos Humanos (novembro de 1947), a ideia de asilo se tornou um direito individual e os debates passaram a ser acerca de se sua relação seria em torno de solicitar e gozar o asilo ou ao direito de ter o asilo concedido. Vale salientar que o propósito da Declaração era o de servir como uma base de direitos individuais reconhecidos e protegidos por toda a comunidade internacional, ainda assim, na versão final do texto da Declaração o interesse estatal prevaleceu. O direito individual era reconhecido, mas condicionado à vontade do Estado, *in verbis*:

Artigo 14 – Todos têm o direito de escapar de perseguições política, ideológica ou em função de preconceito racial por meio de refúgio no território de qualquer Estado que esteja disposto a lhes conceder asilo.

Na quarta versão, datada de dezembro de 1947, a de Genebra, o instituto do asilo teve sua interpretação diferenciada, agora além do direito de ter o asilo concedido, o artigo 11º limitou a relação de quem tem direito ao gozo do asilo:

Todos têm o direito de buscar asilo em função de perseguição e de tê-lo concedido. Tal direito não será concedido a criminosos e àqueles cujos atos são contrários aos princípios e propósitos das Nações Unidas.

A versão de Lake Success (junho de 1948) manteve a idéia anterior e em seu artigo 12, lia-se:

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

Em dezembro de 1948 o direito de asilo perdeu novamente sua força na última versão antes do texto final, já não se falava em sua concessão, mas sim em seu gozo:

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

Esse texto foi mantido na última versão e ainda hoje é encontrado no artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948). Está longe de ser a forma que melhor expressa o instituto protetivo em estudo, já que não menciona a obrigação da concessão do asilo, no entanto, é louvável a base que foi dada ao asilo através de sua positivação no âmbito internacional. A partir dela houve a elaboração de diversas outras normas internacionais que ratificam o asilo, importante o destaque da Convenção sobre Asilo Territorial (1967), a Declaração sobre Asilo Territorial (1967) e o artigo 23 da Declaração e Programa de Ação de Viena (1993).

Apesar disso, verifica-se que a prática do asilo em si, tanto na modalidade territorial como na modalidade diplomática, encontra-se, como já citado, na conjuntura atual, quase que restrita à América Latina. Especificamente no caso brasileiro tem-se a base do direito de asilo *lato sensu* (ou seja, do asilo político e do refúgio) no artigo 4.º, II, da Constituição Federal de 1988, que trata da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais brasileiras. A regulamentação do asilo político especificamente se encontra no artigo 4.º, X, da Constituição Federal e nos artigos 28 e 29 da Lei 6.815/ 1980 (Estatuto do Estrangeiro), que assim traz:

Art. 28. O estrangeiro admitido no território nacional na condição de asilado político ficará sujeito, além dos deveres que lhe forem impostos pelo Direito Internacional, a cumprir as disposições da legislação vigente e as que o Governo brasileiro lhe fixar.

Art. 29. O asilado não poderá sair do País sem prévia autorização do Governo brasileiro.

Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo importará na renúncia ao asilo e impedirá o reingresso nessa condição.”

2.2.2 Do Refúgio

O Direito de asilo possibilitou e facilitou o surgimento de outra prática internacional de acolhida às pessoas: o “refúgio”. Esse instituto pautado também no Direito Internacional Público se mostra bem mais recente, mais amplo e tipificado que o próprio asilo.

Não há pacificação quanto à classificação do refúgio como instituto jurídico, existindo certa confusão em se entender a modalidade como um instituto ou estatuto. No entanto, ao denominá-lo de instituto apenas quer-se defini-lo como:

Estruturas normativas complexas mas homogêneas formadas pela subordinação de uma pluralidade de normas ou modelos jurídicos menores a determinadas exigências comuns de ordem ou a certos princípios superiores.(REALE,1995, p.191)

Nesse diapasão, entende-se que um instituto pode ser regulado por um estatuto, que é o que ocorre no caso do refúgio que é regulamentado por normas internacionais.

A confusão pode ser melhor entendida ao se verificar a expressão em inglês utilizada para qualificar a Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, que foi denominado *Convention on the Status of Refugees*, traduzido para o português como “Convenção sobre o Estatuto de Refugiado”. Ocorre que a expressão *status* se refere a posição de alguém em relação à lei, uma condição pessoal, no Direito a personalidade legal, e não propriamente significa estatuto. O *status* de um indivíduo pode ser alterado a depender de sua condição e o contexto em que ele esteja inserido, mesmo que o estatuto permaneça inerte. (CRAWFORD; HYNDMAN, 1989, p. 179)

O refúgio é um instituto regulado pelo Estatuto dos Refugiados (Lei nº. 9.474, de 22 de julho de 1997), criado a partir da supracitada Convenção de 1951 revisada pelo Protocolo de Nova Iorque de 1967, o qual assegura o direito de determinados indivíduos em determinados casos e circunstâncias receber o status de refugiado.

Refúgio e asilo, ambos com caráter humanitário, são institutos que protegem a pessoa humana, tanto em relação ao seu território de origem, quanto à residência do solicitante, garantindo assim os requisitos mínimos de vida e dignidade.

No início do século XX surge o refúgio, sob a égide da Liga das Nações - criada após a Primeira Guerra Mundial, pelo Tratado de Versailles, antecessora da ONU, com o propósito de manter a paz e a segurança internacional – devido a grande perseguição ocorrida na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Nenhum Estado estaria disposto a acolher por vontade própria milhares de pessoas perseguidas, para tanto havia a necessidade de algum instituto de qualificação coletiva que os protegessem internacionalmente. (ACNUR, 2007)

Outra diferença entre os institutos é verificada ao perceber que o refúgio é associado a um órgão internacional que fiscaliza a sua proteção, tanto que existem regras que estipulam os critérios para concessão do *status* de refugiado, o que não ocorre com o asilo político ou territorial já que são atos discricionários do Estado.

A Convenção da ONU de 1951 juntamente com o Protocolo de Nova Iorque de 1967, reconhece a condição de refugiado a qualquer pessoa que sofra perseguição em seu Estado de origem e/ou residência habitual, por força de sua raça, nacionalidade, religião, opinião política ou pertencimento a determinado grupo social, enquanto o asilo tem sua prática limitada à perseguição política. Assim como se observa *in verbis*:

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

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

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

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

Esses cinco motivos supramencionados para o reconhecimento do refugiado relacionam-se a direitos civis e políticos, que não vêm sendo respeitados. Esses motivos são elencados nos diplomas internacionais que tratam da matéria e constituem claramente os padrões mínimos de proteção individual a serem resguardados.

Essa proteção ocorre efetivamente no âmbito interno de cada Estado, e esses têm a faculdade em estabelecer e determinar mais critérios para a concessão dessa condição, o que ocorre, por exemplo, no Brasil, que adotou também a hipótese de grave e generalizada violação de direitos humanos para então haver o reconhecimento do refúgio.

Os elementos essenciais do refúgio são: a perseguição, o bem fundado temor, ou justo temor, e a extraterritorialidade.

Observa-se que os dois institutos, apesar de distintos, apresentam o mesmo objetivo de atuação, acolher seres humanos perseguidos em outro Estado no qual poderão assim gozar de seus direitos mais fundamentais, mantendo sua dignidade.

2.3 MOTIVOS INTERNACIONALMENTE PREVISTOS PARA O RECONHECIMENTO DO STATUS DE REFUGIADO

A Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 estabeleceram critérios bem definidos e abrangentes para o reconhecimento do status de refugiado de modo mais homogêneo e na esfera internacional.

São previstos internacionalmente pela Convenção de 1951, cinco motivos que asseguram o refúgio: a raça, a nacionalidade, a opinião política, a religião e o pertencimento a um grupo social. Decorrentes de três fundamentos que iniciaram, com o advento da Revolução Francesa, a positivação dos direitos humanos, a liberdade, a igualdade e a fraternidade.

Para garantir a dignidade própria de cada indivíduo e para que ele possa agir de forma independente, é essencial à liberdade.

O milagre da liberdade está contido neste poder-começar que, por seu lado, está contido no fato de que cada homem é em si mesmo um novo começo, uma vez que por meio do nascimento, veio ao mundo que existia antes dele e vai continuar existindo depois dele. (ARENDDT, 1998, p. 43-44)

Existe a preocupação em evitar a discriminação, ou seja, tem-se o objetivo de assegurar a igualdade entre os homens. É justa essa igualdade que sintetiza o princípio da não-discriminação, onde todos os indivíduos são iguais e são detentores dos mesmos direitos.

A fraternidade por sua vez, deriva da crença de que o ser humano é melhor na sua pluralidade. A prática do refúgio é um grande exemplo de fraternidade, onde verificamos a responsabilidade para com os outros sendo norma e a solidariedade sendo um sentimento. (LÉVI-STRAUSS, 1970, p. 265)

Os direitos do indivíduo é o enfoque principal ao reconhecer o *status* de refugiado, existindo para tanto, critérios objetivos e subjetivos. O reconhecimento desse *status* se baseia no “bem fundado temor de perseguição”, expressão que traz em si tanto critérios objetivos quanto subjetivos. Objetivo pela expressão “bem fundado”, comparação entre a situação objetiva do país de origem do refugiado com a situação relatada por esse como base quando na solicitação de refúgio. E subjetivo pela expressão “temor de perseguição”, o qual deve ocorrer em função de um dos cinco motivos que asseguram a aplicação do instituto.

As violações ocorrem de modo mais frequente e sistemático quando há o advento de uma guerra ou de outros distúrbios da democracia, como por exemplo, durante ocupações de territórios e/ou governos despóticos

Adiante analisar-se-á as hipóteses de concessão de refúgio estabelecidas na Convenção de ONU de 1951.

2.3.1 Da Raça

O conceito de raça é biológico e tem por fim designar um grupo que apresente homogeneidade no conjunto de aspectos genéticos particulares, transmitidos de forma hereditária pelas gerações.

Com o início do capitalismo e das expansões coloniais européias, surge também o racismo, como modo de justificar a escravidão que acontecia na época já que a utilização de indivíduos iguais aos colonizadores como escravos seria inconcebível. (LITTLE, 1960, p.64)

O racismo além de absurdo ameaça o equilíbrio das relações internacionais, tendo isso em vista a ONU passou a debater o tema e em 21 de dezembro de 1965 patrocinou a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, instrumento que em seu preâmbulo tinha como justificativa para a adoção de um documento internacional sobre o tema os fatos de que os Estados estavam:

Convencidos de que a doutrina da superioridade baseada em diferenças raciais é cientificamente falsa, moralmente condenável, socialmente injusta e perigosa, e que não existe justificação para a discriminação racial, em teoria ou na prática, em lugar algum.

Reafirmando que a discriminação entre as pessoas por motivo de raça, cor ou origem étnica é um obstáculo às relações amistosas e pacíficas entre as nações e é capaz de perturbar a paz e a segurança entre os povos e a harmonia de pessoas vivendo lado a lado, até dentro de um mesmo Estado.

Convencidos de que a existência de barreiras raciais repugna os ideais de qualquer sociedade humana.

Através deste documento observou-se que era explícito o repúdio internacional ao racismo e foi reafirmado Conferência das Nações Unidas contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Intolerância, da qual decorreu a *Declaração de Durban* de 08 de setembro de 2001.

No Brasil, a postura de repúdio também foi adotada e foi instituída em 1989 a Lei 7.716, que estabelece os crimes resultantes de preconceito de raça, de cor, e que foi posteriormente complementada pela Lei 9.459, de 1997.

2.3.2 Da nacionalidade

Ao vínculo político e jurídico que une o indivíduo ao Estado denomina-se nacionalidade, tema de extrema relevância para o Direito Internacional Público.

A tentativa de homogeneizar e a discriminação existente em relação às minorias findaram nas maiores migrações na Europa, migrações que eram em sua

grande maioria involuntárias em função da retirada do direito a nacionalidade de indivíduos por parte de seus Estados de origem, o que gerou a preocupação com a apatridia. (MATTEUCCI, 2000, p. 1060)

Os apátridas são os indivíduos sem nacionalidade, que não contam com a proteção de nenhum Estado, sendo privados do exercício de qualquer direito. Esta situação possui várias causas, como a retirada por parte de um Estado de uma nacionalidade que já existia ou a situação prática na qual, pelos critérios estabelecidos pelos Estados, o indivíduo não possui nenhuma nacionalidade.

Não era esta a situação dos apátridas, cujo número também aumentou extraordinariamente depois da I Guerra Mundial, seja pela anulação da naturalização de estrangeiros pronunciada pelos Estados beligerantes, seja pelo critério do *Heimatrecht* utilizado pelos Tratados de Saint-Germain e Trianon para a distribuição dos antigos austro-húngaros entre os Estados sucessores da monarquia dual. O número de apátridas viu-se também multiplicado por uma prática política nova, fruto de atos do Estado no exercício da competência soberana em matéria de emigração, naturalização e nacionalidade. Refiro-me ao cancelamento em massa da nacionalidade por motivos políticos. Caminho inaugurado pelo governo soviético em 1921 em relação aos russos que viviam no estrangeiro sem passaportes das novas autoridades, ou que tinham abandonado a Rússia depois da Revolução sem autorização do governo soviético. Este caminho foi a seguir percorrido pelo nazismo, que promoveu desnacionalizações maciças, iniciadas por lei de 14 de julho de 1933, alcançando grande número de judeus e de imigrantes políticos residentes fora do Reich. (LAFER, 1999, p. 143).

A preocupação com a nacionalidade não saiu da agenda internacional, e no artigo 10.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem é tratado do tema, estipulando-se que:

(1) Todo homem tem direito a uma nacionalidade. (2) Ninguém poderá ser privado arbitrariamente de sua nacionalidade e a ninguém será negado o direito de trocar de nacionalidade.

Ao tratar dos critérios de aquisição de nacionalidade, temos que pode ser originária, em decorrência do nascimento, seja *ius sanguinis* ou *ius solis* ou derivada, em função de uma manifestação de vontade posterior, sua naturalização, seja *ius domicilii* ou *ius laboris*. (DOLINGER, 1997, 137)

Crítérios que podem ser adotados isolada ou conjuntamente, como é o caso do Brasil, que trata da questão no artigo 12 da Constituição Federal de 1988, o qual estabelece que:

São brasileiros:

I – natos:

- (a) os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país;
- (b) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço da República Federativa do Brasil;
- (c) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, pela nacionalidade brasileira.

II – naturalizados:

- a) os que, na forma da lei, adquiram a nacionalidade brasileira, exigidas aos originários de países de língua portuguesa apenas residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral;
- b) os estrangeiros de qualquer nacionalidade residentes na República Federativa do Brasil há mais de quinze anos ininterruptos e sem condenação penal, desde que requeiram a nacionalidade brasileira.

[...]

§ 2.º A lei não poderá estabelecer distinção entre brasileiros natos e naturalizados, salvo nos casos previstos nesta Constituição.

Além da definição dos critérios para aquisição da nacionalidade, verifica-se que os critérios para a sua perda também se encontram positivados na maioria das legislações, no Brasil, é tratada no § 4.º do artigo 12 da Constituição Federal, *in verbis*:

Será declarada a perda da nacionalidade do brasileiro que:

I – tiver cancelada sua naturalização, por sentença judicial, em virtude de atividade nociva ao interesse nacional;

II – adquirir outra nacionalidade, salvo nos casos:

- a) de reconhecimento de nacionalidade originária pela lei estrangeira;
- b) de imposição de naturalização, pela norma estrangeira, ao brasileiro residente em Estado estrangeiro, como condição para permanência em seu território ou para o exercício de direitos civis.

2.3.3 Da opinião política

A questão da opinião política funda-se logicamente na questão da política, problemática que é recorrente no pensamento e estudo dos homens. Verifica-se que os estudos sobre política apresentam dois pontos em comum: tratam a política como meio de estruturação da organização estatal; e apontam a necessidade de que, para que exista verdadeiramente política, se esteja diante de uma coletividade. (REALE, 1995, p. 50)

A coletividade como pressuposto da política é encontrada no pensamento de Arendt (1998, p.21), que afirma que a política se baseia na pluralidade de homens, e que a “política trata da convivência entre diferentes”, ou, ainda, que:

A política surge no entre-os-homens; portanto fora dos homens. Por conseguinte, não existe nenhuma substância política original. A política surge no intra-espaço e se estabelece como relação. (ARENDR, 1998, p. 23)

[...]

A política, assim aprendemos, é algo como uma necessidade imperiosa para a vida humana e, na verdade, tanto para a vida do indivíduo como da sociedade. Como o homem não é autárquico, porém depende de outros em sua existência, precisa haver um provimento relativo a todos, sem o qual não seria possível justamente o convívio. Tarefa e objetivo da política é a garantia da vida no sentido mais amplo. (ARENDR, 1998, p. 45-46)

A opinião política é motivo de concessão de refúgio, tanto por possibilitar seu uso como motivo para justificar a perda da vida de um ser humano quanto também em função dela própria ser um direito humano.

2.3.4 Da religião

Para a análise do refúgio, a religião passa a ser entendida aqui como um fenômeno, na maioria das vezes coletivo, fundado na fé em algo metafísico e que ajuda os indivíduos que possuem esta crença na organização de suas vidas, a partir de princípios éticos que cada religião determina e que devem ser seguidos.

Através da religião podemos distinguir três tipos de Estado: os Estados religiosos, nos quais a religião domina as relações civis, os Estados mistos, que

apresentam certa separação das esferas religiosa e civil, os Estados laicos, em que a separação é total. (WACH, 1955, p.269)

Foi na relação Estados e religião que se originaram tantos conflitos religiosos e perseguições às minorias ao longo de toda história, como por exemplo, a morte de milhões de judeus na Segunda Guerra Mundial causadas pela justificativa da superioridade religiosa de uma em detrimento à outra.

Ainda existem atualmente Estados que praticam a intolerância religiosa, que muitas vezes colocam em risco a própria vida do indivíduo que não compartilha a crença majoritária, razão pela qual o Direito Internacional, e em especial o Direito Internacional dos Direitos Humanos, preocupou-se com a matéria.

Através dessa preocupação, estabeleceram-se tanto a liberdade de religião como a impossibilidade de discriminação religiosa na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no Pacto de Direitos Civis e Políticos e no Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, além de ter assegurado o reconhecimento do status de refugiado com base na perseguição religiosa.

2.3.5 Da filiação em certo grupo social

Pertencer a um subgrupo da sociedade é elencado como um dos motivos clássicos para o reconhecimento do status de refugiado pela filiação em certo grupo social.

Sem definição precisa a filiação a certo grupo social tornou-se motivo residual, flexível e, conseqüentemente, garantidor da justiça efetiva aos refugiados, já que nenhuma definição taxativa, de quem é, ou não, refugiado abarcaria todos os indivíduos, em todas as épocas, que necessitassem dessa proteção no caso dos grupos sociais.

Utiliza-se, por exemplo, o critério de pertencimento ao grupo social das mulheres para o reconhecimento do status de refugiado, em especial nos casos em que alguns Estados tratam as mulheres como seres humanos inferiores.

Outro subgrupo nas mesmas condições é o dos homossexuais, que também são discriminados em função de sua identidade, passando a utilizar o pertencimento ao grupo social como meio de assegurar os seus direitos mínimos.(JUBILUT, 2007, p. 133)

Esse critério para o reconhecimento do *status* de refugiado se mostra ainda em construção, e assim deve continuar por um bom tempo, já que a flexibilidade é sua principal e essencial característica.

3 A PROTEÇÃO INTERNACIONAL AOS REFUGIADOS

3.1 O ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR)

Em 1949 por meio da Resolução 319 (IV) da Assembleia Geral da ONU foi estabelecido, a fim de efetivar a nível universal a proteção aos refugiados, sobretudo, em função de suas peculiaridades, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados.

Cumpra aqui explicar que nesse trabalho adota-se a nomenclatura presente na legislação brasileira que opta pelos termos Alto Comissário para designar o chefe do órgão e Alto Comissariado para se referir ao órgão em si, nomenclatura também adotada pelo ACNUR-Brasil. (SWINARSKI, 1996, p. 18)

Foi instituído como órgão subsidiário da ONU, na forma de comissariado, de acordo com o artigo 22 da Carta das Nações Unidas que prevê “A Assembléia Geral poderá estabelecer os órgãos subsidiários que julgar necessários ao desempenho de suas funções”. Capaz de atuar independentemente, apesar de seguir diretrizes da Assembléia Geral e do Conselho Econômico e Social na realização de suas atividades, não se confunde com uma agência especializada da ONU, como por exemplo, a UNESCO. Os órgãos subsidiários são criados por resoluções da Assembleia Geral e são ligados tanto a essa Assembleia quanto ao Conselho Econômico Social, já agências especializadas são criadas por tratados específicos e ligadas apenas ao Conselho Econômico Social. (CULLETON, 2002, p.72)

As funções primordiais do ACNUR, de acordo com seu estatuto aprovado em 1950 por Resolução da Assembléia Geral são: (1) buscar soluções permanentes para a problemática e (2) promover a proteção internacional dos refugiados. Como bem expressa o § 2º, de um trabalho apolítico e humanitário, pautado na valorização do ser humano acima de tudo, no sentido de todos, sem distinção, como partes da humanidade e, portanto, responsáveis por ela. O caráter humanitário pode ser encontrado, por exemplo, no esforço das ações do ACNUR em reunir famílias de

refugiados separados devido à perseguições, sendo uma das maiores preocupações do ACNUR e objeto de inúmeras resoluções. (JUBILUT, 2007, p. 152)

Tem como sede a cidade de Genebra na Suíça, contando com vários escritórios regionais que facilitam a efetivação dessa proteção aos indivíduos refugiados. Existem também os escritórios sub-regionais e nacionais que trabalham ligados diretamente com os escritórios continentais, todos em conjunto e com parceiros do ACNUR.

Existem nos escritórios sub-regionais e continentais, via de regra, um encarregado de missão (chefe do escritório), um encarregado de programa (que cuida da parte assistencial) e um encarregado de proteção (responsável pelas questões jurídicas). O Alto Comissário, atualmente António Guterres (Portugal) é o responsável pelo ACNUR e trabalha diretamente vinculado ao Secretário Geral da ONU, contando com um orçamento anual de um bilhão de dólares.

Conta, ainda, com um Comitê Executivo, estabelecido pela Resolução 565 (XIX) de 1955 do Conselho Econômico e Social, que fornece diretrizes, planejamento e administração para atuação, e conta com a participação de Estados que demonstram interesse especial na proteção dos refugiados, não necessariamente membros do ACNUR.

Antes desse órgão de proteção, o governo que concedia o refúgio era o encarregado pela problemática dos refugiados. Hoje, cabe diretamente ao ACNUR coordenar as atividades de sua competência.

A característica dos indivíduos que estão sob égide do ACNUR está prevista em seu estatuto:

6. O mandato do Alto Comissariado deverá incluir:

A. (i) Qualquer pessoa que tenha sido considerada refugiada em aplicação dos Acordos de 12 de Maio de 1926 e de 30 de Junho de 1928, ou em aplicação das Convenções de 28 de Outubro de 1933 e de 10 de Fevereiro de 1938, do Protocolo de 14 de Setembro de 1939, ou ainda em aplicação da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados.

(ii) Qualquer pessoa que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 01 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 de 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 quem, não possuindo uma nacionalidade e estando fora do país de residência habitual, não possa ou, em virtude desse receio ou por outras razões que não sejam de mera conveniência pessoal, não queira retornar.

O ACNUR a princípio, tinha suas ações limitadas aos refugiados, no entanto, com a evolução do tema, outros indivíduos “de interesse do ACNUR” passaram a ser também atendidos já que se encontravam em situações análogas aos dos refugiados, que é o caso, por exemplo, dos apátridas e deslocados internos. (SEITENFUS, 2000, p.38)

Faz-se necessária uma breve diferenciação já que os deslocados internos muitas vezes são erroneamente chamados de refugiados. Esses indivíduos são pessoas deslocadas dentro do seu próprio território. Ao contrário dos refugiados, estes não atravessaram uma fronteira internacional em busca de proteção e segurança, mas permaneceram em seu país natal. Mesmo sendo fugitivos por razões semelhantes às dos refugiados, permanecem sob a proteção de seu próprio governo, mesmo que este governo possa ser o causador da fuga. (MAZZUOLI, 2002, p. 198)

É duplo o objetivo a ser alcançado pelo ACNUR sejam eles:(1) providenciar e efetivar a proteção dos refugiados e (2) promover a implementação de soluções duráveis para a problemática em questão.

O ACNUR em novembro de 1982, publicou através do *General Information Paper* as funções que ele próprio realiza:

Ao buscar o primeiro objetivo ele [ACNUR] procura promover a adoção de padrões internacionais de tratamento dos refugiados e a efetiva implementação destes padrões em áreas como emprego, educação, moradia, liberdade de circulação, e garantias contra o retorno forçado para um Estado no qual o refugiado possa ter razões para temer uma perseguição. Ao buscar o segundo objetivo, o ACNUR procura facilitar a repatriação voluntária dos refugiados, ou, quando esta não é uma solução possível, procura auxiliar os governos dos países de asilo para que os mesmos possibilitem a auto-subsistência dos refugiados o mais rapidamente possível.

Para soluções duráveis o ACNUR apresenta três estratégias: a integração local, a repatriação voluntária e o reassentamento.

A adaptação do refugiado à sociedade do Estado em que foi concedido o refúgio consiste na integração local.

Outra solução do ACNUR consiste na repatriação voluntária, que nada mais é que o retorno do refugiado ao seu país de origem depois de cessadas as causas que o fizeram fugir. É vista como o ideal de solução, já que não priva o

refugiado de sua origem, o que torna menos traumático o processo de efetivação da sua cidadania.

A terceira solução durável constitui o reassentamento que, em um primeiro momento, era apenas a transferência do refugiado para o Estado que lhe acolhesse e, posteriormente, veio ser a transferência do refugiado que ainda têm problemas de proteção ou graves problemas de integração no país de acolhida (chamado primeiro país ou ainda país de asilo), para outro Estado, o qual se denomina terceiro país, onde se entende ser mais adequado às necessidades e peculiaridades dos indivíduos.

Os reassentados são os que tentam reintegrar-se em outro território já que não podem permanecer no estado em que lhe foi concedido o refúgio, têm eles hoje, todo o auxílio do ACNUR, tanto no que tange à interlocução política entre os Estados quanto no aspecto financeiro.

O que garante essa prática é a universalização da proteção aos refugiados, já que hoje, não há necessidade da discricionariedade de um Estado para que seja concedido o *status* de refugiado. (ANDRADE, 1996, p. 137).

É notável a transição existente entre as soluções duráveis em função dos refugiados. Após a Segunda Guerra Mundial, no início do surgimento da proteção, a opção mais recorrida era o reassentamento. Na atualidade a opção mais utilizada é a repatriação voluntária, não por ser a opção mais adequada ou por ser o retorno ao país de origem do refugiado, até porque na grande maioria dos casos, os próprios refugiados não querem retornar, tanto pelo país de origem que diversas vezes se encontra destruído ou por não mais existir suas raízes, mas sim pelo fato dos Estados, sobretudo os mais desenvolvidos, se fecharem para a acolhida de estrangeiros, dos refugiados.

No último levantamento estatístico, até o fim de 2013, os dados mostram que 71.921 indivíduos foram reassentados, destes 71.582 assistidos pela ACNUR, e repatriados voluntários foram no total 414.554, sendo 206.052 deles sob os cuidados também do Alto Comissariado. (ACNUR 2013)

Cumpra aqui ressaltar que se tratado incentivo a repatriação prevista na sua modalidade voluntária, ou seja, é garantido o princípio do *non-refoulement*, onde é resguardado o direito dos refugiados de permanecer no Estado que lhe concedeu a acolhida e de não serem devolvidos, contra a sua vontade, ao seu Estado de origem.

No momento da repatriação, o refugiado deixa de estar sob a proteção internacional que o refúgio assim estabelece e oferece, logo sua condição de refugiado cessará. Assim como bem prevê a Declaração de Cartagena (1984):

[...] f) Que toda a repatriação de refugiados seja de caráter voluntário, manifestado individualmente e com a colaboração do ACNUR;

g) Que, com o objetivo de facilitar a repatriação dos refugiados, se estabeleçam comissões tripartites integradas por representantes do Estado de origem, do Estado receptor e do ACNUR;

[...]

n) Que, uma vez acordadas as bases para a repatriação voluntária e individual, com garantias plenas para os refugiados, os países receptores permitam que delegações oficiais do país de origem, acompanhadas por representantes do ACNUR e do país receptor, possam visitar os acampamentos de refugiados;

o) Que os países receptores facilitem o processo de saída dos refugiados por motivo de repatriação voluntária e individual, em coordenação com o ACNUR;

A partir da repatriação observa-se a necessidade dos sistemas de proteção dos refugiados e do Direito Internacional dos Direitos Humanos se complementarem a fim de extinguir os motivos do refúgio.

Para um pleno mandato e para que sejam atingidos seus objetivos, o ACNUR também encoraja os Estados a criarem condições que garantam a proteção e efetivação dos direitos humanos e a solução pacífica dos conflitos. Apresenta não somente a solução para os refugiados, mas como também se preocupa com a eliminação das causas que motivam os refugiados dentro dos Estados. Como bem denota os princípios do artigo 1º da Carta da ONU (1945), principalmente os relativos à paz, segurança internacional, respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais e desenvolvimento das relações amistosas entre os Estados:

Artigo1

Os propósitos das Nações unidas são:

1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz;
2. Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito

ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal;

3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; e

4. Ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns.

Para efetivação de seus objetivos a ACNUR age por meio de dois tipos de programa, um regular que tem por escopo executar os seus fins de forma continuada e outros especiais que são invocados em casos de emergência, um exemplo claro, verificado durante a guerra na extinta Iugoslávia.

As organizações não-governamentais também exercem seu papel e tem todo o apoio do ACNUR, assim como tantos outros órgãos, também da ONU como é o caso da Mundial da Saúde, a UNESCO, a UNICEF e o Programa das Nações Unidas sobre Meio Ambiente. Todos envolvidos direta ou indiretamente na questão dos refugiados. A principal causa do refúgio são as guerras e com elas suas seqüelas, tais como doenças, mortalidade, sobretudo infantil, extinção de bens culturais e degradação ambiental. Inúmeros problemas provocados pelas guerras que exigem a atuação em conjunto dos diversos órgãos das Nações Unidas para sanar tais problemas.

Através das organizações não-governamentais a parceria ocorre durante os processos de integração tanto dos refugiados nos Estados em que houve a acolhida, quanto na sua reintegração em seu país de origem, quando assim for possível. (PARESCHI, 2002, p. 76)

Visando ampliar essas parcerias e melhorar o trabalho realizado, o ACNUR elaborou um programa de Parcerias em Ação (PARinAC, 1994), onde são avaliados atendimentos e formas de proteção em que estão sendo incluídos os refugiados. (UNHCR, 2013)

Parcerias essas, celebradas por meio de acordos feitos pelo ACNUR, portando, cumpre aqui apontar as bases legais para que esses acordos aconteçam.

Como órgão subsidiário da ONU, o ACNUR foi criado por resolução da Assembleia Geral que também estipulou seus objetivos e propósitos. A ONU tem sua personalidade jurídica internacional, portanto, é detentora da capacidade de celebrar acordos e tratados. Capacidade esta debatida reiteradas vezes pela

existência de duas vertentes acerca do tema: uma corrente da “interpretação restritiva” ou da “interpretação literal da Carta das Nações Unidas”, que dispõe que “a ONU não é uma entidade independente dos Estados; os poderes da ONU, estabelecidos por acordo entre Estados conforme disposto na Carta, só poderiam ser modificados por acordo entre os Estados-membros” (TUNKIN apud TRINDADE, 2003, p.16), ou seja, o Alto Comissariado possuiria uma personalidade internacional limitada ao texto que lhe constituíra, não podendo ela atuar fora dos parâmetros estabelecidos, e a corrente da “interpretação extensiva”, que se divide em duas outras doutrinas: uma dos “poderes inerentes”, onde é defendido que a Carta da ONU somente estabelece os grandes objetivos a serem alcançados pela organização, podendo ela, no caso concreto, atuar livremente dentro dos parâmetros e outra dos “poderes implícitos”, aceita pela Corte Internacional de Justiça ao estabelecer que “deve-se considerar a organização como possuidora de poderes que, embora não expressamente constantes da Carta, são lhe atribuídos pela necessária implicação de que são essenciais ao desempenho de suas funções”.(TRINDADE, 2003, p.21)

Sendo esta última, a teoria mais adotada internacionalmente, onde se entende através dela que é delegada aos órgãos criados pela ONU a capacidade para celebração de tratados, por meio de resoluções, como é o caso do ACNUR, como é demonstrado na lição que fala de competências “por derivação e intenção” (GOODWIN-GILL apud ZIECK, 1998, p.176). Ou ainda na postura que afirma:

No que concerne à capacidade do ACNUR de celebrar acordos, ela está relacionada com a disposição estatutária citada acima que pode ser considerada como uma delegação de poderes pela Assembleia Geral. (ZIECK, 1998, p.176)

Corroborando a ideia anterior:

Artigo 8.º – O Alto Comissário deverá assegurar a proteção dos refugiados abrangidos pela competência do Comissariado pelos seguintes meios:

(a) promovendo a conclusão e ratificação de convenções internacionais para proteção dos refugiados, velando pela sua aplicação e propondo alterações dos mesmos;

(b) promovendo, mediante acordos especiais com os Governos, a execução de todas as medidas destinadas a melhorar a situação dos refugiados e a reduzir o número dos que requerem proteção [...];

(h) estabelecendo contato, da forma que julgue mais conveniente, com as organizações privadas que se ocupem de questões de refugiados [...]

Observa-se que o ACNUR está autorizado a celebrar tratados. Restando apenas a verificação da capacidade em firmar acordos, como os que são feitos com as organizações não-governamentais, que participam das relações internacionais, no entanto não são sujeitos do Direito Internacional com capacidade para celebração de tratados.

O ACNUR tem competência para celebrar tais acordos, observada a interpretação combinada de três dispositivos do seu próprio estatuto, os artigos 1.º, 10 e 20, que estipulam *in verbis*:

Artigo 1.º – O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, atuando sob a autoridade da Assembleia Geral, 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;

[...]

Artigo 10 – O Alto Comissariado administrará quaisquer fundos, públicos ou privados, que receba para assistência aos refugiados, e, se apropriado, organismos públicos, que considere mais aptos para administrar tal assistência.

[...]

Artigo 20 – O Alto Comissariado será financiado pelo orçamento das Nações Unidas. Salvo decisão posterior em contrário, por parte da Assembleia Geral, nenhum encargo, para além das despesas administrativas referentes ao funcionamento do Alto Comissariado, será imputado ao orçamento das Nações Unidas e todas as outras despesas referentes à atividade do Alto Comissariado serão financiadas através de contribuições voluntárias.

Observa-se que são as contribuições voluntárias que quase totalizam os fundos recebidos pelo ACNUR, e esses devem ser implementados pelos governos e pelas organizações não-governamentais, a não ser quando não houver essa possibilidade, momento então que o ACNUR atuará sozinho.

Existem divergências quanto ao ofício do ACNUR quando de sua criação: Estados como Reino Unido e Estados Unidos acreditavam que o órgão apenas deveria se preocupar com as questões diplomáticas e legais, já outros como

Holanda, Bélgica e França, acreditavam que ele também seria responsável da assistência material. Um meio termo foi encontrado pelo qual os custos recaídos sobre a ONU seriam apenas utilizados em relação as questões legais e diplomáticas, no entanto, permitida a assistência material, desde que com a ajuda por fundos privados.

O estatuto do ACNUR o autoriza a celebrar acordos com organizações não-governamentais, são eles de extrema importância para a efetiva aplicação dos mecanismos de proteção internacional dos refugiados.

Dos órgãos e agências criados até hoje com o objetivo de resguardar os direitos e promover a proteção dos refugiados, o ACNUR é o que obteve maior sucesso, chegando a receber dois Prêmios Nobel da Paz, um em 1954 e outro em 1981. Não apenas por possibilitar e facilitar a base para os instrumentos jurídicos e universais de proteção aos refugiados, mas também pelo acompanhamento da evolução sobre a temática e junto a isso as devidas respostas e soluções adequadas a problemática. (ACNUR, 2013)

As funções do Alto Comissariado estão diretamente relacionados a aplicação da Convenção da ONU de 1951, revisada pelo Protocolo de Nova Iorque de 67, documento pleiteado pela ONU e assinado pelos Estados, dispositivo este, internacional e que para sua eficácia plena necessita da vontade política dos Estados signatários, isso ocorre pois a ONU não possui órgãos que aplique sanções rigorosas em descumprimentos de tratados, assim como também de seus atos unilaterais. (TRINDADE, 2003, p. 34)

Portanto, o artigo 5º da Convenção da ONU de 51 estipula que: “Nenhuma disposição da mesma prejudica outros direitos e vantagens concedidos aos refugiados, independentemente desta Convenção”.

Os Estados podem criar regras mais favoráveis aos refugiados, permitindo a adaptação e adequação das regras internacionais aos casos concretos enfrentados por estas nos mais diversos Estados, uma possibilidade encorajada pelo Alto Comissariado.

3.2 ESTRATÉGIAS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS

As perseguições motivadas por raça, nacionalidade, religião, pertencimento a um grupo social ou opinião política durante a Segunda Guerra Mundial foram determinantes para o surgimento do Direito Internacional dos Refugiados que também passou a se preocupar com os indivíduos em situações graves e/ou generalizadas violações dos direitos humanos.

Na atualidade verifica-se um sistema internacional de proteção aos refugiados até bem estruturado em relação aos momentos anteriores da história, no entanto, os desafios são constantes e aperfeiçoar a proteção também é uma meta.

Existem dois grupos de estratégias, um grupo de ações que visam ao fortalecimento da proteção jurídica internacional, que tem como objetivo enfrentar os desafios da efetivação de fato dos direitos humanos; e outro grupo que tem por objetivo ampliar o rol de indivíduos sujeitos à proteção do Direito Internacional dos Refugiados.

Para haver uma real efetivação da proteção internacional aos que necessitam do instituto, observam-se dois aspectos: A efetivação da proteção internacional aos refugiados apresenta dois aspectos: um que tem relação com o reconhecimento do *status* de refugiado, através de dispositivos elencados na Convenção da ONU de 1951 por parte dos Estados que forem signatários; e outro, relacionado ao gozo desses direitos aos que fora reconhecido o *status* de refugiado.

Em relação ao aspecto relacionado ao reconhecimento do *status* de refugiado, o ACNUR realiza a fiscalização da aplicação do Direito Internacional dos Refugiados, nesse sentido tenta-se evitar falhas nas proteção dos indivíduos, como restringir a interpretação ou aplicar inadequadamente, tornando sua aplicação ou não equivocada. Assim, a estratégia de atualização das regras presentes no Direito Internacional dos Refugiados, tem por escopo a adaptação ao caso concreto, à realidade internacionalmente vivida. (JUBILUT, 2007, p. 162)

Trata-se da *Convention Plus*, que vem a ser “um esforço internacional iniciado e coordenado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)” e que tem como objetivo “melhorar mundialmente a proteção aos refugiados e facilitar resoluções dos problemas dos refugiados por meio de acordos especiais multilaterais”. A *Convention Plus* trabalha a partir da Convenção de 51 e do Protocolo de 67, mas tenta modernizá-los,

em face dos maiores desafios enfrentados pelo Direito Internacional dos Refugiados, os quais o ACNUR considera como as soluções duráveis e a divisão de responsabilidade ao se acolher e proteger refugiados. (JUBILUT, 2007, p. 162)

São três as prioridades elencadas pela *Convention Plus*: “uso estratégico do reassentamento como uma ferramenta de proteção”; “ênfase mais efetivo no auxílio ao desenvolvimento” e “clarificação das responsabilidades dos Estados em casos de movimento irregular secundário” (ACNUR, 2007), no caso, mudar irregularmente um refugiado do Estado que o acolheu para outro território.

Outro aspecto importante são as ações que asseguram os direitos dos refugiados que já estão acolhidos pelos Estados. É de suma importância essa prerrogativa, pois aquele que já possui o *status* de refugiado necessita agora de requisitos mínimos para sobrevivência no território que lhe acolheu, o próprio Estado efetivando a aplicação dos direitos humanos aos indivíduos que acolheu. O refugiado passa ao patamar equiparado ao de estrangeiro, e ambos devem estar no âmbito de proteção do ordenamento pátrio de cada Estado, no caso brasileiro observa-se o *caput* do artigo 5º da CF/88 que assim menciona *in verbis*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

Diante das violações constantes aos direitos humanos dos refugiados, uma das preocupações do ACNUR tem sido a efetivação de direitos mínimos dos que já foram refugiados, pois o Estado tem a possibilidade de atuar no que lhe compete em busca da efetivação desses direitos, que deve ser irrestrita. Portanto, pode-se vislumbrar a atuação do ACNUR tanto no que tange ao reconhecimento do refugiado quanto no acompanhamento deste depois de concedido seu *status*.

Das alternativas encontradas, que obviamente impedissem um choque político, dentro dos Estados, um novo sistema de proteção aos direitos dos refugiados foi adotado, onde fossem assegurados o respeito e fiscalização deles.

Baseando-se nos Escritórios Modelos de Direitos Humanos, sobretudo os de direitos políticos e civis que se estabeleceram nos Estados Unidos, surgiu o *Refugees Law Clinics*, em que grupos de estudantes de direito, com supervisão de seus mestres, fazem a assessoria e assistência jurídica dos refugiados depois de

configurado seu condição, uma garantia da efetivação dos direitos fundamentais nos Estados que concederam a acolhida e de acesso à Justiça presente no artigo 16, 1 da Convenção da ONU de 51: “Artigo 16, 1 – Todos os refugiados, nos territórios dos Estados Contratantes, terão livre e fácil acesso aos tribunais”. É permitido a cada Estado moldar as *Refugees Law Clinics* a sua realidade e a seu âmbito universitário, sendo bem flexível, podendo ser de uma atividade extracurricular a uma matéria em que haja concessão de créditos. (JUBILUT, 2007, p. 183)

O ACNUR tem o intuito de divulgar as *Refugees Law Clinics* e ampliar sua aplicabilidade ao maior número de Estados possíveis, fazendo com que os direitos dos refugiados sejam efetivados juntamente com a proteção dos direitos humanos.

A sociedade civil luta em conjunto com o ACNUR pelas garantias mínimas dos refugiados. Cabe aqui destacar, o papel cada vez mais presente da sociedade civil no Direito Internacional dos Refugiados.

Em relação à ampliação do conceito e configurações do refúgio, duas iniciativas merecem destaque, são elas, os “refugiados ambientais” e a problemática dos deslocados internos.

Por deslocados internos, segundo a Secretaria Geral da ONU (1998), pode-se entender:

As pessoas ou grupos de pessoas que se viram forçadas ou obrigadas a escapar ou fugir de seu lar ou de seu lugar de residência habitual, especialmente em função ou para evitar os efeitos de um conflito armado, de situações de violência generalizada, de violações de direitos humanos ou de catástrofes naturais ou provocadas pelo ser humano, e que não tenham cruzado uma fronteira estatal internacionalmente reconhecida. (ONU, 1998)

Portanto, deslocados internos são indivíduos que por força maior, alheias às suas vontades tiveram que abandonar suas casas para proteger suas vidas em outro território dentro do seu próprio Estado. (HICKEL, 2001, p.701)

São três os maiores motivos que determinam essa fuga: violações aos direitos humanos, conflitos internacionais ou conflitos internos

No caso das violações aos direitos humanos aplicam-se as normas de Direito Internacional dos Direitos Humanos, nos casos de conflitos internacionais é invocado o Direito Internacional Humanitário, já nos casos de conflitos internos as normas utilizadas são as normas internas do Estado, as de Direito Internacional dos Direitos Humanos e de Direito Internacional dos Conflitos Armados, em especial o

artigo 3º reproduzido igualmente nas quatro Convenções de Genebra, que traz *in verbis*:

Artigo 3.º – Em caso de conflito armado de caráter não-internacional que ocorra em territórios de uma das Altas Partes Contratantes, cada uma das Partes em conflito deverá aplicar, pelo menos, as seguintes disposições:

1) As pessoas que não tomarem parte diretamente nas hostilidades, incluindo os membros das forças armadas que tiverem deposto as armas e as pessoas que ficarem fora de combate por enfermidade, ferimento, detenção ou qualquer outra razão, devem em todas as circunstâncias ser tratadas com humanidade, sem qualquer discriminação desfavorável baseada em raça, cor, religião ou crença, sexo, nascimento ou fortuna, ou qualquer outro critério análogo. Para esse efeito, são e continuam a ser proibidos, sempre e em toda parte, com relação às pessoas acima mencionadas:

a) atentados à vida e à integridade física, particularmente homicídio sob todas as formas, mutilações, tratamentos cruéis, torturas e suplícios;

b) tomadas de reféns;

c) ofensas à dignidade das pessoas, especialmente os tratamentos humilhantes e degradantes;

d) condenações proferidas e execuções efetuadas sem julgamento prévio realizado por um tribunal regularmente constituído, que ofereça todas as garantias judiciais reconhecidas como indispensáveis pelos povos civilizados.

2) Os feridos e enfermos serão recolhidos e tratados. Um organismo humanitário imparcial, tal como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, poderá oferecer seus serviços às Partes em conflito. As Partes em conflito deverão empenhar-se, por outro lado, em colocar em vigor por meio de acordos especiais todas as partes das demais disposições da presente Convenção. A aplicação das disposições anteriores não afeta o estatuto jurídico das Partes em conflito.

Apesar de haver certa proteção, a Comunidade Internacional verificou que ela ainda carece de aprimoramento, devido à necessidade da proteção depender da vontade dos Estados.

A semelhança existente entre os institutos não inclui os deslocados internos no âmbito do sistema de proteção dos refugiados. Fazendo uma breve análise jurídica, pode-se distingui-los tanto pelos deslocados não terem cruzado nenhuma fronteira internacional, quanto pelo fato de sua necessidade de proteção ser mais abrangente, incluindo-se motivos de refúgio previstos somente em instrumentos regionais de proteção aos refugiados, tais como a possibilidade de catástrofes naturais.

Contudo, são apontados inúmeros problemas na proteção assegurada pelo ACNUR aos deslocados internos, entre os quais se destacam: a politização da ajuda internacional, contrariando o princípio de não-intervenção consagrado na Carta da ONU, uma vez que o ACNUR, ao auxiliar pessoas ainda sob a jurisdição de seu Estado, estaria indiretamente apontando violações de direitos por parte desse Estado, as quais ensejaram a necessidade de auxílio, e a comunidade internacional, por meio de um de seus órgãos, estaria interferindo em assuntos domésticos de modo inadequado e a falta de recursos, principalmente financeiros, para assegurar proteção efetiva aos refugiados e aos deslocados internos. (DERANI, 2007, p.12)

4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS NO BRASIL

No início da década de 1950 o Brasil passou a se comprometer com as regras de proteção aos refugiados, tanto porque recepcionou dentro de seu ordenamento jurídico a Convenção da ONU de 1951 e o Protocolo de Nova Iorque de 1967, quanto fazendo parte do Conselho Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados desde 1958.

No entanto, durante duas décadas não houve manifestação alguma acerca de políticas públicas efetivas de proteção aos refugiados no território nacional. No final da década de 1970 foi que essa realidade começou a ser alterada. (ANDRADE; MARCOLI, 2002, p.168)

Em 1977, através de acordo celebrado entre Brasil e ACNUR estabeleceu-se o primeiro escritório nacional *ad hoc*, precisamente no Rio de Janeiro, que atuava diretamente no reassentamento dos refugiados em trânsito, já que seu acordo estabelecia que seu território apenas receberia refugiados da Europa e o país passava pela ditadura militar.

De acordo com Andrade e Marcolini (2002, p.169), durante essa fase, cerca de 20 mil argentinos, bolivianos, chilenos e uruguaios foram reassentados na Austrália, Canadá, Europa e Nova Zelândia.

Mesmo com a permissão e instalação desse escritório em seu território, o Brasil não reconhecia o ACNUR como agência especializada na proteção dos refugiados dentro de uma organização internacional maior que era a ONU. Tendo uma atuação quase “clandestina”, contou com diversos órgãos nacionais que atuavam na proteção dos direitos humanos, sendo os mais destacáveis a Cáritas² Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CARJ) e a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP). (JUBILUT, 2007, p. 172)

² A Cáritas é uma organização sem fins lucrativos da Igreja Católica com atuação mundial em diversos projetos sociais. Estabelecida oficialmente em 1950. A função da Cáritas é atender às populações nas suas grandes necessidades, ou seja, é o braço social da Igreja Católica. Desde 1967 a Cáritas Internacional, formada pelas Cáritas Nacionais, tem status de observadora junto à ONU, mais precisamente no Conselho Econômico e Social, o que demonstra o reconhecimento da sua relevância pela comunidade internacional. (JUBILUT, 2007, p. 172)

Parcerias estas que foram de extrema importância para a atuação do ACNUR no Brasil que em 1982 foi reconhecido como órgão de uma organização internacional.

A partir de 1984, a América Latina começou a ser redemocratizada e alguns critérios para os refugiados foram editados.

Eram autorizados a ficar no Brasil por um período de tempo não condicionado a oportunidades de reassentamento e lhes eram concedidos documentos expedidos pelo ACNUR e endossados pela Polícia Federal. As autoridades nacionais indicavam seu entendimento de que os refugiados eram responsabilidade do ACNUR e não do Brasil. Em 1986, com o auxílio do ACNUR, 200 iranianos baha'is, quase 50 famílias, foram reassentados no Brasil como migrantes. (ANDRADE; MARCOLINI, 2002, p. 37-38)

Um dos passos mais louváveis na história nacional de proteção aos refugiados foi a elaboração de um projeto de lei sobre o Estatuto Jurídico do Refugiado, um marco na efetivação da proteção interna aos refugiados, aprovado e promulgado através da Lei 9.474 de 1997.

Tal diploma legal adotou uma definição mais ampla de refugiado, a partir de então o Brasil passou a integrar o grupo de países que se preocupam e efetivam o Direito Internacional dos Direitos Humanos consolidando-se, assim, como um acolhedor de refugiados

Com a aprovação da Lei nº. 9.474/97 o estabelecimento de um órgão responsável pela análise da concessão do *status* de refugiado, em 1998, o ACNUR retirou sua atuação no Brasil, retornando em 2004 sendo subordinado ao escritório da ACNUR em Buenos Aires e 2005 se tornando autônomo, passando a realizar a coordenação dos programas de assistência, integração e proteção, bem como os recursos financeiros para atender aos refugiados e os contatos para negociações com o governo. (NASCIMENTO, 2014, p. 7)

4.1 BASES LEGAIS DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS

A proteção aos refugiados no Brasil tem como pilares básicos a Constituição Federal de 1988 e a Lei 9.474 de 1997.

4.1.1 Os fundamentos constitucionais do Refúgio

Para se entender a temática dos refugiados na CF/88 deve-se observar suas duas perspectivas, primeiro suas próprias disposições internas referentes à proteção dos refugiados e segundo, as disposições exteriores ao seu arcabouço normativo, no caso, os tratados internacionais e de que forma essas regras são recepcionadas e efetivadas.

A Constituição é concebida como unidade que expressa sobretudo valores permanentes da comunidade nacional, que se sobrepõe a outros meramente conjunturais, por vezes dissociados daqueles [...] No Brasil, tal unidade encontra-se nas disposições sobre os direitos e garantias fundamentais e nos princípios que governam o Estado brasileiro. (MAGALHÃES, 2000, p.38)

O título I da CF/88 elenca os princípios fundamentais que servem de orientação para as ações do Estado brasileiro no que tange à proteção dos refugiados. Princípios que devem ser adotados para a efetivação das atividades de proteção, regras jurídicas que tem por escopo objetivar a problemática dos refugiados.

A Constituição Federal (1988) em seu artigo 1º elenca fundamentos como a dignidade da pessoa humana afirmando assim que o Brasil é um país que tem por obrigação respeitar esse princípio.

Artigo 1.º – A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

III – a dignidade da pessoa humana,

O artigo 3º da CF/88, ainda dentro do título que versa sobre princípios fundamentais, inova ao determinar a vinculação dos indivíduos, sociedade civil e Estados ao comprometimento da realização dos objetivos elencados.

Artigo 3.º – Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária,

II – garantir o desenvolvimento nacional,

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais,

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Já em relação aos princípios que devem reger as relações internacionais de que o Brasil faça parte verifica-se no artigo 4º, que os direitos humanos serão preservados. Portanto, Silva (1989, p.84) afirma: “Os princípios relativos à comunidade internacional são definições precisas de comportamento do Brasil como pessoa jurídica de Direito Internacional”.

Destacam-se, ainda, dentro de tais princípios, os previstos nos incisos II e X do supracitado artigo, *in verbis*:

Artigo 4.º – A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

I – independência nacional,

II – prevalência dos direitos humanos,

III – autodeterminação dos povos,

IV – não-intervenção,

V – igualdade entre os Estados,

VI – defesa da paz,

VII – Solução pacífica dos conflitos,

VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo,

IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade,

X – Concessão de asilo político.

Parágrafo único – A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política e social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Observa-se que a base para a concessão de refúgio é assegurada pela CF/88, sendo expressa como princípios dentro do ordenamento jurídico. Como uma

ramificação dos direitos humanos e espécie de asilo, são estabelecidos fundamentos legais para a aplicação do instituto do refúgio.

Ainda em seu artigo 5^o, *caput*, a Constituição Federal (1988) estabelece que:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes.

Desta feita, o Brasil passa a ter a obrigação de proteger os direitos humanos e conceder o instituto do asilo, assegurando também o refúgio, ao estipular a igualdade de direitos entre os brasileiros e estrangeiros sem distinção, incluindo-se aqui os refugiados. A todos estes, fica o ordenamento jurídico nacional à disposição dos que busquem refúgio no Brasil com todas as obrigações e garantias asseguradas.

4.1.2 Os instrumentos internacionais e a Constituição

Sobre a relação Direito interno e Direito Internacional, tem-se que o Brasil adotou a teoria dualista³. Isso ocorre tanto em decorrência das exigências expressas na Constituição que estipulam:

Art. 21 – Compete à União:

I – manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;

[...]

Art. 49 – É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretam encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional

[...]

³Entende-se por doutrina dualista que a ordem interna e a ordem internacional constituem esferas distintas, independentes e separadas, e que, portanto, não se inter-relacionam. A justificativa para a adoção desta tese é o fato de os direitos internos e internacional terem sujeitos (indivíduos e Estados), objetos (relações internas e relações internacionais) e origem (um Estado e a comunidade de Estados) distintos. Desta sorte, não haveria que se falar em prevalência de normas de uma esfera sobre normas da outra. (DINH; DAILLIER; PELLET, 1992, p.316)

Art. 84 – Compete exclusivamente ao Presidente da República:

[...]

VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

Dentre os principais julgados do Supremo Tribunal Federal (STF) que tratam o tema, estando entre eles o Recurso Extraordinário 80.004, em que se pode verificar reiteradas vezes a necessidade da recepção do instrumento normativo estipulado pelo Direito Internacional através de um procedimento legal, para tanto, observa-se um trecho do voto do Ministro Cordeiro Guerra, onde se destaca que “a promulgação dá ao tratado força de lei”, e passagem do também voto do Ministro Leitão de Abreu, que atesta a “aplicabilidade imediata dos tratados-leis, aprovados e regularmente promulgados”. Do mesmo modo, a Carta Rogatória 8.279 – República Argentina, onde o relator Ministro Celso de Mello expressou seu voto da seguinte forma:

Não obstante a controvérsia entre o monismo e o dualismo tenha sido qualificada por Charles Rousseau (*Droit International Public Approfondi*, p. 3-16, 1958, Dalloz, Paris) no plano do direito internacional público, como mera *discussion d'école* torna-se necessário reconhecer que o mecanismo de recepção, tal como disciplinado pela Carta Política brasileira, constitui a mais eloqüente atestação de que a norma internacional não dispõe, por autoridade própria, de exeqüibilidade e de operacionalidade imediata no âmbito interno, pois, para tornar-se eficaz e aplicável na esfera doméstica do Estado brasileiro, depende, essencialmente, de um processo de integração normativa que se acha delineado, seus aspectos básicos, na própria Constituição da República. (MAGALHÃES, 2000, p.72)

Na mesma esteira, a decisão sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1490- 3, na qual o relator justifica que:

Sob tal perspectiva o sistema constitucional brasileiro que não exige a edição de lei para efeito de incorporação do ato internacional ao direito interno (visão dualista extremada) satisfaz-se para efeito de executoriedade doméstica dos tratados internacionais, que a adoção de *iter* procedimental que compreende a aprovação congressional e a promulgação executiva do texto convencional (visão dualista moderada). (MAGALHÃES, 2000, p.74)

O que demonstra que há a necessidade de recepção, uma ratificação do tratado internacional para que seu vigor seja efetivado no Brasil.

No ano de 1997, foi editada a Lei nº. 9.474 que trata sobre a temática dos refugiados e passou a ser válida juntamente com os tratados internacionais já ratificados pelo Brasil.

É de exímia importância compreender que os direitos assegurados por essa lei nacional, tais como: direito econômico, social e cultural dos refugiados são derivados de outros documentos internacionais, não sendo elencados expressamente. Logo, com a alteração destes diplomas, os direitos assegurados aos refugiados também sofrerão alterações, sendo assim de relevância a questão da recepção dos tratados internacionais pelo ordenamento pátrio.

4.2 A LEI Nº. 9.474 E O PROCEDIMENTO DE CONCESSÃO DE REFÚGIO NO BRASIL

Apesar de todo respaldo internacional, a proteção aos refugiados se efetiva, sobretudo no interior dos próprios Estados acolhedores. Desta feita, os diplomas internacionais que abrangem a temática dos refugiados, facultaram aos ordenamentos internos de cada Estado, a elaboração de regras que beneficiem e melhor se adéquem à realidade.

Como verificado no artigo 5º da Convenção da ONU de 1951 relativo ao Estatuto dos Refugiados, *in verbis*:

Artigo 5

Direitos conferidos independentemente desta Convenção

Nenhuma disposição desta Convenção prejudicará os outros direitos e vantagens concedidos aos refugiados, independentemente desta Convenção.

E também no artigo 3º do Protocolo de Nova Iorque de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados, *in verbis*:

Artigo 3

Informações relativas às leis e regulamentos nacionais

Os Estados Membros no presente Protocolo comunicarão ao Secretário Geral da Organização das Nações Unidas o texto das leis e dos

regulamentos que promulgarem para assegurar a aplicação do presente Protocolo.

Em 22 de julho de 1997, foi estabelecida no Brasil - em conjunto entre governo brasileiro e representantes do ACNUR - uma lei específica ao tema dos refugiados, a Lei nº 9.474, que estipula os critérios procedimentais da concessão do *status* de refugiado e criou um órgão administrativo para as questões pertinentes, o Comitê Nacional para Refugiados ⁴ (CONARE).

Através desse diploma legal o Brasil passou a ter papel de destaque na América do Sul, servindo como exemplo por ter um sistema justo e lógico na proteção dos refugiados.

Com o surgimento da lei nacional, houve a necessidade da parceria entre o ACNUR e as Cáritas Arquidiocesanas do Rio de Janeiro – que atende aos que chegam pelas regiões Norte, Nordeste e do próprio Rio de Janeiro – e de São Paulo – que atende aos refugiados que chegam pelas regiões Sul, Sudeste (exceto o Rio de Janeiro) – ser reforçada. Nessas cidades, os refugiados e também os que solicitam a concessão de refúgio, recebem todo o apoio através dos Centros de Acolhidas para os Refugiados, de sua chegada ao território nacional até após seu reconhecimento como refugiado. Obedecendo-se a atuação do ACNUR nas esferas de proteção, assistência e integração local. (JUBILUT, 2007, p. 184)

Parceria estabelecida ainda antes do advento da Lei nº. 9.474/1997, onde as Cáritas Arquidiocesanas de São Paulo e Rio de Janeiro devem cumprir algumas obrigações. São elas um exemplo de competência delegada do ACNUR, este que por sua vez, estabelece as regras e os critérios de ajuda aos refugiados, viabiliza as verbas para manutenção e custeio que serão colocados em prática por aquelas.

Seguindo as diretrizes estabelecidas para o atendimento dos refugiados, assim como os deveres que a Cáritas devem cumprir como, por exemplo, prestar contas dos fundos enviados pelo ACNUR para auxílio dos refugiados e também as responsabilidades dos indivíduos que prestam o atendimento, sendo a Cáritas o responsável por quaisquer incidentes que ocorram. Atuando tanto no que tange as necessidades sociais de habitação, saúde e alimentação, quanto nas questões

⁴O CONARE é formado por um representante de cada um dos seguintes órgãos: dos Ministérios da Justiça, Relações Exteriores, Trabalho e Emprego, Saúde, Educação e do Desporto (os nomes dos ministérios citados na lei correspondem aos do Presidente Fernando Henrique Cardoso – 1995-2002 – e não aos do Presidente Luís Inácio Lula da Silva), do Departamento de Polícia Federal, e de uma organização não-governamental que se dedique ao atendimento dos refugiados. O ACNUR é membro convidado, não tendo, portanto, direito a voto. (JUBILUT, 2007, p. 192)

judiciais, contando com a participação também da sociedade civil. Acordo que é renovado anualmente, válido do dia 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano. (JUBILUT, 2005, p.95)

Com a entrada do solicitante do refúgio no Brasil, inicia-se o processo de reconhecimento do seu *status* como refugiado, a partir do conhecimento através de um funcionário da Polícia Federal. É lavrado um Termo de Declaração trazendo os dados pessoais básicos, como qualificação, existência ou não de cônjuge e prole, os motivos pelos quais é solicitado o refúgio e as circunstâncias em que se deu a entrada do solicitante no Brasil.

Este termo por sua vez é a documentação exigida ao solicitante até a emissão, pelo governo brasileiro, de um Protocolo Provisório, que é a garantia da permanência provisória do solicitante até a decisão do seu pedido de refúgio, é o que permite também a expedição da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) provisória, de acordo com o artigo 21 da Lei 9.474/1997, *in verbis*:

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

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

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

Após o Protocolo Provisório, o solicitante é encaminhado a um dos Centros de Acolhida aos Refugiados conveniados a Cáritas/ACNUR, e partir de então é iniciada a análise do seu pedido. Esse processo se inicia nas sedes das Cáritas Arquidiocesanas de São Paulo e Rio de Janeiro, onde é preenchido um formulário, seguido de entrevista acompanhada por advogados que são encarregados pela elaboração de um Parecer de Elegibilidade, que tem como função demonstrar o posicionamento das Cáritas em relação à solicitação requerida. (IMDH, 2005, p. 129)

É de caráter exclusivo a competência que o governo brasileiro tem para conceder o *status* de refugiado, para tanto, o solicitante submete-se a uma nova entrevista agora acompanhada por um representante do órgão competente como

estabelece o artigo 12 da Lei nº. 9.474/1997, o Comitê Nacional para os Refugiados⁵ (CONARE), todo esse procedimento de reconhecimento, bem como as informações durante o curso da análise, tem caráter sigiloso e serve para que seja verificada a legitimidade do pedido.

O conteúdo dessa segunda entrevista é encaminhado a outros representantes do CONARE, ao ACNUR, ao Ministério das Relações Exteriores, ao Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IDMH), que representa a sociedade civil. O ACNUR e o IMDH elaboram seu parecer, baseado na recomendação dos advogados do convênio Cáritas/ACNUR, aceitando ou não a solicitação que é encaminhado ao plenário do CONARE para ser discutido e ter seu mérito apreciado.

Em caso de negativa do pedido, o solicitante do refúgio tem 15 dias após notificado para retirar-se do Brasil ou para interpor recurso junto ao Ministro da Justiça, a quem cabe apreciar e proferir uma decisão final.

Nos casos em que há uma decisão positiva, ocorre o registro do solicitante junto a Polícia Federal, onde recebe sua documentação como refugiado, seu Registro Nacional de Estrangeiros (RNE).

A permanência do solicitante do refúgio dentro do território nacional é legal enquanto ocorre a análise do seu pedido e em casos que onde há alguma dúvida, o instituto do refúgio deve ser concedido. (ACNUR, 1992, p.51)

Como se observa, o processo de concessão do *status* de refugiado no Brasil percorre uma esfera administrativa onde é verificada tanto a necessidade do governo em evitar qualquer fraude ou equívoco às hipóteses em lei, quanto à preocupação em relação ao refugiado ter uma proteção mais célere e uma justa integração local.

4.3 BALANÇO GERAL (2011-2014) DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO INTERNA

Até o final de 2014 o CONARE teve um aumento considerável de 1590% nas solicitações de refúgio por ano, no período compreendido entre 2011 e 2014. Com o objetivo de melhorar o atendimento a essa nova demanda, o Comitê

⁵ Órgão colegiado, vinculado ao Ministério da Justiça, que reúne segmentos representativos da área governamental, da Sociedade Civil e das Nações Unidas (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR), que tem por finalidade analisar e decidir todos os pedidos de refúgio no Brasil, bem como é órgão encarregado de formular a política sobre refúgio no Brasil e criar normas que esclareçam os termos da lei de refúgio (Lei nº 9.474/97). (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2014)

promoveu algumas mudanças internas das suas resoluções a fim de adequá-las a essa nova realidade.

Todos os seguintes dados foram levantados pelo Ministério da Justiça, mais especificamente pela Secretaria Nacional de Justiça, onde as ações e metas do CONARE foram elencadas, inovações que foram e são de extrema importância do âmbito nacional de proteção aos refugiados, portanto faz-se necessário seu conhecimento.

Uma das metas do CONARE é incluir os refugiados nos programas sociais do Governo. No ano de 2011 o Comitê participou da 1ª e a 2ª oficina sobre Trabalho e Emprego para solicitantes de Refúgio e Refugiados, o que gerou diversas discussões e iniciativas de inserção dos refugiados no mercado de trabalho.

É de expressivo destaque algumas atividades desenvolvidas pelo CONARE no ano de 2011, entre elas a apreciação do volumoso número de mulçumanos solicitantes de refúgio motivados por razões econômicas, onde eram submetidos ao procedimento de concessão ou não do *status* de refugiado à luz das cláusulas de elegibilidade previstas na Lei nº 9.474/97.

Outra atividade foi a recepção dos Haitianos, que se intensificou em 2011 após o terremoto ocorrido no Haiti, os pedidos passaram a ser sobrestados pelo CONARE e enviados para apreciação no Conselho Nacional de Imigração – CNIg, ao qual foram remetidos 3.377 procedimentos para concessão de autorização de residência permanente a nacionais haitianos no País.

Outra ação de destaque relaciona-se após o início dos conflitos na Síria, em março de 2011, o Comitê, acompanhou o movimento desse fluxo migratório, começou a receber solicitantes de refúgio em setembro de 2011, com a chegada dos primeiros 14 refugiados em razão do conflito.

No âmbito dos atos normativos internos, houve a edição da Resolução Normativa nº 15, de 26.05.2011, que alterou a Resolução Normativa nº 06/CONARE, de 26.05.1999, que dispunha sobre a concessão de protocolo ao solicitante de refúgio.

No ano de 2012, das ações mais destacáveis do Comitê verifica-se: a presença do Comitê na reunião com a Coordenação dos CONAREs na Argentina em conjunto com o ACNUR, onde foram traçadas estratégias comuns e discutidas

ações regionais nas questões afetas à solicitação de refúgio e ao Programa de Reassentamento Solidário.

A realização do I Encontro dos CONARES ou equivalente dos Estados parte e Associados do Mercosul, ocorrido na cidade de Fortaleza/CE, com a presença das Delegações da República Federativa do Brasil, da República Argentina, da República Bolivariana da Venezuela, Estados partes do Mercosul, da República do Chile, da República da Colômbia, da República do Equador e Estados Associados.

Tendo ainda participado da Consulta Anual tripartite sobre reassentamento, em Genebra. No ano de 2012, foi realizada a 3ª edição da Oficina sobre elegibilidade, na cidade de Porto Alegre, demonstrando que as práticas e os interesses em prol dos refugiados podem ser difundidos e implementados em todas as localidades do País.

Na esfera normativa interna, foi editada a Resolução nº 1, de 31.10.2012, que dispunha sobre a participação da Defensoria Pública da União nas reuniões, grupos de trabalho realizados pelo Comitê Nacional para os Refugiados, em que foi celebrado o Acordo de Cooperação Técnica entre a Secretaria Nacional de Justiça, o CONARE e a Defensoria Pública da União.

Ainda no ano de 2012, ocorreu a edição da Portaria nº 2.650, de 25.10.2012, a qual dispunha sobre o registro de nacionais angolanos e liberianos no Brasil, beneficiários da condição de refugiado, com objetivo principal de permitir que aproximadamente 2000 refugiados recebessem a residência permanente no país,

Com a proposta de disseminar a atenção aos refugiados, através de esforços conjuntos entre o CONARE e o ACNUR, houve a implementação do Comitê Estadual para Migrantes e Refugiados no Estado do Paraná e do Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas (COMIRAT) no Estado do Rio Grande do Sul.

Em 2012 foram apreciados 795 casos, dos quais 199 foram reconhecidos como refugiados e 596 foram indeferidos.

Em abril de 2013, foi realizado o “I Curso de Elegibilidade e Reassentamento: aspectos substantivos e procedimentais da determinação da condição de refugiado”, na cidade de Brasília.

No mês de outubro do mesmo ano foi retirado o termo “refugiado” dos Registros Nacionais dos Estrangeiros expedidos para refugiados, substituindo pelo termo

“permanente”, com o objetivo de diminuir eventual estigma social que pudesse ser causado pela terminologia “refugiado” no documento de identificação pessoal. foram

Foram firmados Acordos de Cooperação Técnica com ACNUR, Defensoria Pública, Polícia Federal e IPEA, auxiliares na identificação de entraves e a na maior desburocratização de procedimentos, a fim de tornar o processo mais justo e célere.

A migração Haitiana teve seguimento, e houveram ao longo do ano 16.213 procedimentos para concessão de autorização de residência permanente.

Na esfera normativa tem-se a edição das Resoluções Normativas nº 16 e nº 17, para que houvesse um aprimoramento no procedimento de reunião familiar, bem como para facilitar a emissão de visto para os Sírios atingidos pelo conflito que chegavam ao Brasil para solicitar refúgio. Neste ano foram apreciados 1.285 casos, dos quais 649 foram reconhecidos como refugiados e 636 foram indeferidos.

No ano de 2014, nos meses entre março e maio foram realizados os preparativos para a I Conferencia Nacional para Migrantes e Refugiados, que por fim teve a criação de propostas para a elaboração do I Plano Nacional de Atenção e Integração ao Refugiado.

Durante todo o ano, o Comitê junto ao ACNUR, realizou diversas capacitações com a sociedade civil e a Polícia Federal para melhorar os atendimentos aos refugiados.

A problemática dos Haitianos teve seguimento, chegando a serem recebidos 14.414 procedimentos para concessão de autorização de residência permanente ao longo do ano de 2014. Já em relação aos Sírios, foram deferidos 1.405 reconhecimentos da condição de refugiados.

Houve também a edição da Resolução Normativa nº 18 que desburocratizou e reordenou todo o procedimento de solicitação de refúgio, ampliando garantias e corrigindo algumas controvérsias, no sentido de preservar a universalidade do acesso ao procedimento.

O CONARE também participou efetivamente no ano de 2014 na construção do novo projeto de lei de migrações e projeto de lei da prevenção a apatridia, ambos instrumentos que visam consolidar a aplicação dos direitos humanos em todos os regramentos e fluxos migratórios existentes e que possam ser dadas respostas específicas a cada um desses fenômenos estabelecidos.

Ressalte-se que em 2014 foram apreciados 2.481 casos, dos quais 2.320 foram reconhecidos como refugiados e 160 foram indeferidos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fluxo das solicitações de refúgio decorre dos conflitos existentes no mundo, fazendo com que milhares de pessoas saiam de seu país de origem não apenas em razão da guerra, mas também devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, bem como em busca de soluções migratórias, por diversas questões, inclusive, econômicas.

Pelo exposto no presente trabalho monográfico, verificou-se que o Direito Internacional dos Refugiados, apesar de ter sua positivação internacional na década de 50, é um dos ramos do Direito Internacional que mais se desenvolveu recentemente, constatando-se assim não só sua relevância, mas também a consciência dessa necessidade de proteção em todo âmbito internacional.

A cooperação internacional através de Convenções e Tratados tem se tornado uma prática reiterada na aplicação do Direito Internacional dos Direitos Humanos, um campo vasto e que carece de inovação a cada novo fenômeno que surge e a cada nova necessidade.

Por ser uma forte vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos, passou a ganhar importância por ter como seu objeto, o ser humano. Apesar da temática bem desenvolvida, os refugiados ainda carecem de toda vontade política dos Estados, que é de fato onde ocorre a efetivação do instituto, logo, toda participação, seja através de legislação nacional ou qualquer ratificação aos diplomas internacionais torna-se imprescindível.

O Brasil por sua vez, tem se estruturado de bases fortes para enfrentar a problemática, tendo como base tanto princípios elencadas em sua própria Constituição Federal de 1988, como bem recepcionando regras e prerrogativas internacionais de combate, proteção e auxílio na esfera dos refugiados, desenvolvendo internacionalmente e internamente mecanismos de efetivação dos Direitos Humanos a os refugiados e aos solicitantes desse instituto.

Passou a ser nesse sentido, paradigma para as demais nações da América do Sul, tendo ele recepcionado em seu ordenamento tanto a Convenção da ONU de 1951 quanto o Protocolo de Nova Iorque de 1967, como também promulgado uma lei específica para o tema dos refugiados, a Lei nº. 9.474 de 1997.

As análises realizadas no presente estudo demonstraram que a dependência da participação dos Estados traz consigo limitações tanto internacional quanto internamente, demandando, além de conscientização, a educação interna para uma justa e correta acolhida de refugiados, já que muitas vezes para os nacionais o refugiado é enxergado como um migrante que ameaça suas próprias garantias, principalmente as sociais.

Verificou-se ainda que devido aos problemas sociais enfrentados pelos Estados atualmente e ainda agravados pelo fenômeno da globalização, é difícil encontrar quem flexibilize seu direito para que ele atinja demais indivíduos, reside nesse fato um dos grandes entraves à propagação do Direito Internacional dos Refugiados, no que tange à sua integração nos países de acolhida. A isso ainda soma-se a escassez de informação, onde no Brasil apesar de haver um bom sistema de acolhida a sociedade como um todo ainda não tem a compreensão adequada dos problemas reais dos refugiados.

Corroborando com a atual situação dos refugiados, o ACNUR e a ONU tentam difundir a temática, para que a rejeição seja abolida através da conscientização da situação dramática pela qual eles passam e da adoção de novos meios de asseguarção da proteção internacional.

Desse modo, verificou-se que os sistemas nacionais e internacionais de proteção dos refugiados estão sempre em constante evolução, o que se faz, de fato, extremamente necessário. No entanto, percebeu-se também que, para a efetiva asseguarção das garantias dos refugiados, enquanto vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos, não se faz apenas necessário a preocupação da aplicação do direito nos casos de violação, deve-se também haver um fortalecimento do sistema internacional de proteção aos direitos humanos, que evite as causas e motivos que levam os indivíduos a refugiarem-se.

Concluiu-se, assim, que a luta pela efetivação dos padrões mínimos de direitos humanos deve ser constante, para que a proteção à dignidade dos seres humanos seja posta em prática e não seja apenas um simples paliativo.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de Direito Internacional Público**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

ACNUR. **Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios Relativos a Refugiados y Derechos Humanos**. Genebra, 1992.

_____. **Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado** – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. Genebra, 1992.

ANDRADE, José H. Fischel de. **O direito internacional dos refugiados em perspectiva histórica**. In: Amaral Jr. A. do e Perrone-Moisés, C. (org.). **O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos Humanos**. São Paulo: Edusp, 1999.

_____, José H. Fischel de; MARCOLINI, Adriana. **A política brasileira de proteção e reassentamento de refugiados – breves comentários sobre suas principais características**. Revista Brasileira de Política Internacional, 45, n. 1. 2002.

ARENDDT, Hannah. **O que é política? Fragmentos das obras póstumas compilados por Ursula Ludz**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

ARENDDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo – Anti-semitismo, Imperialismo, Totalitarismo**. 3. reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

BARRETO, Luiz Paulo Teles. **Das diferenças entre os institutos jurídicos, asilos e refúgio**. Disponível em <www.mj.gov.br/sns/artigo_refugiado.htm> acessado em 25 jan. 2015.

BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos**. 10. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____, Norberto. **Estado, governo e sociedade – para uma teoria geral da política**. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília- DF: Câmara dos Deputados, 2011.

_____. Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992. **Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969**. Brasília-DF, novembro, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 22 fev. 2015.

_____. Lei nº. 9.474 de 22 de julho de 1997. **Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências.** Brasília-DF, julho, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm> . Acessado em 4 de jan. 2015.

CRAWFORD, J.; HYDMAN, P. **Three Heresies in the Application of the Refugee Convention.** *International Journal of Refugee Law*, Oxford. v. 1, n. 2. 1989.

CULLETON, Alfredo. **O problema da universalidade dos direitos humanos. Como e por que buscar um princípio fundador para os direitos humanos?** Rio de Janeiro: Renovar. 2002

DERANI, Cristiane. **Refugiado ambiental.** Dicionário de Direitos Humanos. Disponível em: <www.espmu.gov.br>. Acesso em: 12 fev. 2015.

DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público.** 4. ed., Fundação Calouste Gulbenkian, 1992.

DOLINGER, J. **Direito Internacional Privado (Parte Geral).** 5. ed. ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

FERNANDES, Carlos Augusto. **Do asilo diplomático.** São Paulo: Saraiva, 1983.

GLENDOM, Mary Ann. **A world made new – Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights.** New York: Random House, 2001.

HÖFFE, Otfried. **Immanuel Kant.** São Paulo: Martins. 2005

JUBILUT, Liliana Lyra. **Migrações e Desenvolvimento** in Alberto do Amaral Jr. (org). **Direito Internacional e Desenvolvimento.** São Paulo: Manole, 2005.

_____, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro.** São Paulo: Método, 2007.

LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos – Um Diálogo com o Pensamento de Hannah Arendt.** 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

LÉVI-STRAUSS, Claude **Raça e cultura.** In: UNESCO. **Raça e Ciência I.** São Paulo: Perspectivas, 1970.

LITTLE, Kenneth L. **Raça e Sociedade.** In: UNESCO. **Raça e ciência I.** São Paulo: Perspectiva, 1996.

MAGALHÃES, José Carlos de. **O Supremo Tribunal Federal e o Direito Internacional – uma análise crítica.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2000.

MARCOLINI, Adriana. **As perspectivas para os Refugiados no Século XXI.** In: MILESE, Rosita. (org.) **Refugiados: Realidade e Perspectivas.** São Paulo: Loyola/IMDG/CSEM, 2003.

MATTEUCCI, Nicola. Racismo, in BOBBIO, Norbert; MATTEUCCI, Nicola. e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 5. ed. Brasília: Ed. UNB, São Paulo: Imprensa Oficial, 2000.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Soberania e a proteção internacional dos direitos humanos: dois fundamentos irreconciliáveis**. Revista de Direito Constitucional e Internacional. 2002

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Balanco da Gestão 2011-2014**. Secretaria Nacional de Justiça. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ13CEEED5PTBRIE.htm>> Acessado em 15 de fevereiro de 2015.

NASCIMENTO, Geraldo Eulálio do. **Manual de Direito Internacional Público**. 21ªed. São Paulo: Saraiva. 2014

PARESCI, Antonio Carlos. **Desenvolvimento Sustentável e Pequenos Projetos: entre o projetismo, a ideologia e as dinâmicas sociais: ONG's em foco**. Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, 2002.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. 2. ed. revista e ampliada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito constitucional positivado**. 5. ed. São Paulo: RT, 1989.

SWINARSKI, Christophe. **Introdução ao Direito Internacional Humanitário**. Brasília: Comitê Internacional da Cruz Vermelha e Instituto Interamericano de Direitos Humanos, 1996.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direito das organizações internacionais**. Editora del Rey. 2003.

WACH, J. **Sociologie de la religion**. Paris: Payot, 1955.

ZIECK, M. UNHCR'S 'special agreements'. **Essays on the Law of Treaties – a collection of essays in honour of Bert Vierdag**, Martinus Nijhoff Publishers.