

REFUGIADOS: UMA ANÁLISE CRÍTICA E JURÍDICA DOS INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS NO BRASIL

Thiago Gouveia da Câmara¹
Edinaldo Benício de Sá Júnior²

RESUMO

Este artigo procura analisar a conceituação dos refugiados e os instrumentos do direito internacional (Convenção de 1951 e o ACNUR) e de direito interno (CONARE, Cáritas Arquidiocesanas e a lei específica brasileira referente ao tema) que visam a proteção dos refugiados. Utilizando-se artigos, fichas informativas, livros, sites oficiais referentes ao tema, estatutos, leis e publicações, é demonstrado que, por meio de uma base existente de políticas assistencialistas internacionais de proteção ao refugiado, a República Federativa do Brasil se tornou um país pioneiro na proteção dos direitos dessas pessoas. Ademais, foi elaborada uma legislação própria para o assunto em questão, a qual criou mecanismos que, além de resguardar os direitos dos refugiados em solo brasileiro, apresentou uma definição mais abrangente do que vem a ser um refugiado. Apesar de possuir mecanismos efetivos e uma legislação moderna, o refugiado ainda encontra diversas dificuldades em se estabelecer no Brasil.

Palavras-chave: Direito Internacional. Refugiado. Convenção de 1951. ACNUR. CONARE.

REFUGEES: A CRITIC AND JURISTIC ANALISYS OF THE PROTECTION INSTRUMENTS FOR THE REFUGEES IN BRASIL

ABSTRACT

This article seeks to analyze the concept of the refugees and the instruments of the international law (1951 Convention and the ACNUR) and of the intern law (CONARE, Cáritas Arquidiocesanas and Brasil's specific law regarding this theme) which aims to protect the refugees. Using articles, fact sheets, books, official sites related to this theme, status, laws and publications, it is shown that, through international refugee assisting policies, The Federative Republic of Brazil has become a pioneering country in the protection of these people's rights. Besides, a specific legislation for this subject was elaborated, which created effective mechanisms that, besides protecting the rights of the refugees in Brazilian soil, presented a wider definition of what a refugee is. Although there are effective mechanisms and a modern legislation about this theme, the refugee still finds several difficulties in establishing himself in Brazil.

Keywords: International Law. Refugee. 1951 Convention. ACNUR. CONARE.

¹ Bacharelado em Direito na UNI-RN. E-mail: thiago_gouveia1002@hotmail.com

² Coordenador da Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário do RN (UNI-RN). Professor de Direito da Graduação do Centro Universitário do RN (UNI-RN). E-mail: beniciodesa@outlook.com

1 INTRODUÇÃO

O tema referente aos refugiados data desde as sociedades mais antigas da humanidade, quando o refúgio era marcado por um fator mais religioso, o qual era concedido, em regra, nos templos em razão de perseguições religiosas. Apesar de ser considerado um tema antigo, apenas com o fim da Segunda Guerra Mundial que o refúgio começou a ganhar destaque no cenário geopolítico atual.

Na contemporaneidade, o fim da Primeira Guerra Mundial, a Revolução Russa e o fim do Império Otomano, foram fatores para que houvesse um êxodo massivo de pessoas, sendo esses indivíduos refugiados ou deslocados. No segundo capítulo deste trabalho, pode-se observar que, apenas com o fim da Segunda Guerra Mundial que o tema “refúgio” ganhou maiores proporções, visto que dezenas de milhões de pessoas passaram a se deslocar ao redor do mundo, a maioria em virtude da expansão do nazismo pela Europa.

Foi a partir desse cenário, que diversos instrumentos foram criados para que fosse proporcionado àquela pessoa refugiada, diversos direitos e garantias que protegessem a integridade do refugiado, bem como, que resguardassem os direitos fundamentais dessas pessoas. Como será observado ainda no segundo capítulo, o instrumento de maior importância, que proporcionou um ímpeto às discussões concernentes aos refugiados, foi a Convenção das Nações Unidas de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados, também conhecida como a Convenção de Genebra.

Tal instrumento, redigido por meio de uma Conferência de Plenipotenciários das Nações Unidas, se preocupa em consolidar prévios instrumentos legais internacionais relativos aos refugiados e fornecer a mais abrangente codificação dos direitos dos refugiados a nível internacional. Ela estabelece padrões básicos para o tratamento de refugiados sem, no entanto, impor limites para que os Estados possam desenvolver esse tratamento.

A partir desta convenção, a qual foi mais tarde ampliada com a ratificação do Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967, a pessoa do refugiado foi finalmente definida em seu artigo 1º, além de ter sido criado, pela Assembleia Geral da ONU, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, o qual detém um papel fundamental na proteção e assistência dessas pessoas. Como estudado no capítulo terceiro deste artigo, o ACNUR se tornou um dos instrumentos de maior credibilidade no que tange ao resguardo dos direitos do refugiado.

A República Federativa do Brasil tornou-se signatário da Convenção de Genebra de 1951, além de ter ratificado o Protocolo Facultativo de 1967 e integrar, desde o seu início, o Comitê Executivo do ACNUR (Excom), tornando-se, dessa forma, o primeiro país do Cone Sul a ratificar tal convenção. Dessa forma, no quarto capítulo, foi analisada a relação existente entre o Brasil e o ACNUR, os quais passaram a atuar em conjunto desde 1982, quando a presença deste foi oficialmente aceita no país, mas foi em 1987, com a criação da Lei 9.474, que o Brasil ganhou maior destaque na política de proteção aos refugiados.

De acordo com o Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, o Brasil foi classificado como um país de asilo e exemplo de comportamento generoso e solidário. Tal afirmação se dá pelo constante esforço da República Federativa do Brasil em resguardar os direitos dos refugiados com a criação de uma legislação específica, a qual será analisada no quinto capítulo deste trabalho. A lei brasileira sobre os refugiados é considerada por muitos como sendo uma das legislações mais modernas sobre o tema, e que, por meio desta lei, foi criado o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), que detêm parceria constante com o ACNUR, de modo que os pressupostos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 serão aplicados em solo nacional.

Além destes instrumentos, tanto nacionais quanto internacionais, cumpre-se destacar o papel das Sociedades civis, como as Cáritas Arquidiocesanas, que prestam serviços de acolhida e integração aos refugiados no Brasil.

Adotando uma análise bibliográfica, estatutária e legislativa, será demonstrado que, por meio de uma base existente de políticas assistencialistas internacionais de proteção ao refugiado, a República Federativa do Brasil se tornou um país pioneiro na proteção dos direitos dessas pessoas, tendo maior destaque a legislação brasileira sobre os refugiados.

Foi por meio dessa legislação específica, a qual visa resguardar os direitos do refugiado que encontra-se em solo brasileiro, que a República Federativa do Brasil se tornou um dos melhores destinos para as pessoas que buscam refúgio. Dessa forma, quem busca refúgio no Brasil passa, primeiramente, por um procedimento gratuito e de caráter urgente para que seja concedido o *status* de refugiado a essa pessoa.

Contudo, mesmo se apresentando como um país de amplo suporte à quem busca refúgio, tendo ratificado a Convenção de 1951 e apresentando uma legislação específica sobre o tema, o Brasil ainda possui certas dificuldades na integração do refugiado à sociedade brasileira. A língua portuguesa, cultura brasileira, dificuldade de conseguir empregos, acesso à educação superior e aos serviços públicos de saúde e moradia, são exemplos dos obstáculos enfrentados pelos refugiados em solo brasileiro.

2 OS REFUGIADOS: CONCEITO E DEFINIÇÃO COM BASE NA CONVENÇÃO DE 1951

Após o fim da segunda guerra mundial, estando o mundo dividido em leste e oeste, grandes potências emergiram no cenário global, vitoriosas do que seria um dos conflitos que mais marcariam a história da humanidade. As novas grandes potências emergentes, Estados Unidos da América e URSS, foram percussoras de discussões que buscavam a paz comum entre as nações do mundo todo. Foi então que, no ano de 1945, em Yalta, Ucrânia, as discussões para solidificar a base para a paz no mundo começaram. Foi a partir da Conferência de Yalta que, mais tarde, se consolidaria a chamada Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, a qual iniciou a temática dos refugiados em seus vários aspectos.

Quando fala-se em refugiados, têm-se em mente que estes são aquelas pessoas que optam por deixarem suas casas para viver em outra localidade. No entanto, as razões que levam essas pessoas à renunciarem seus lares podem ser das mais variadas possíveis.

O refugiado é qualquer indivíduo que foi obrigado a abandonar seu lar, fazendo com que este migre para outros locais, devido a conflitos armados, violência generalizada, perseguições religiosas ou por motivo de nacionalidade, raça, grupo social e opinião pública. Esses indivíduos buscam refúgio em outros países, de modo que recomecem suas vidas de forma pacífica, justa e digna³.

A questão dos refugiados vem ganhando bastante destaque nas últimas décadas, o que levou à uma conceituação mais ampla do que significa ser um refugiado. Esse conceito foi definido pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados das Nações Unidas de 1951⁴, mais conhecida como Convenção de Genebra ou até mesmo, como A Convenção dos Refugiados. Com isso, analisando o artigo 1º da Convenção, emendado pelo Protocolo de 1967⁵, tem-se que o refugiado é toda pessoa que receia ser perseguida, em razão de questões raciais, religiosas, de nacionalidade, por pertencer a determinado grupo social e até mesmo por suas opiniões políticas. Esse refugiado encontra-se fora do país de sua nacionalidade e não

³ **Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, Disponível em:** <http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/acnur>. Acessado em: 06/09/2014

⁴ Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução n. 429 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. Entrou em vigor em 22 de abril de 1954, de acordo com o artigo 43. Série Tratados da ONU, Nº 2545, Vol. 189, p. 137. País de sua nacionalidade e não possa ou, por causa dos ditos temores, não queira recorrer a proteção de tal país; ou que, carecendo de nacionalidade e estando, em consequência de tais acontecimentos, fora do país onde tivera sua residência habitual, não possa ou, por causa dos ditos temores, não queira a ele regressar. ”

⁵ Amplia o alcance da definição de refugiado. Tais limitações foram suprimidas pelo artigo 1º, item II, do referido instrumento, cabendo a cada Estado-Parte formular ou não reservas.

pode ou não quer recorrer a proteção de tal país, devido aos ditos temores. Carecendo de nacionalidade e estando, em consequência de tais acontecimentos, fora do país onde tivera sua residência habitual, esse asilado não pode ou até mesmo não quer voltar mais para seu país de origem.

Esse conceito vem sendo utilizado por organizações internacionais como, por exemplo, as Nações Unidas. Contudo, o termo “refugiado” vem sendo empregado de forma errada no que se refere às pessoas que migram em consequência de razões econômicas, os chamados “imigrantes econômicos”, ou com grupos de pessoas que são perseguidas mas que se deslocam dentro do próprio país sem que cruzem fronteiras internacionais, que são os “deslocados internos”.⁶

No caso de criminosos de guerra, que tendem a fugir para outros países, o termo “refugiado” mostra-se errôneo, como mostra o artigo 1º, parágrafo 6º da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Analisando o artigo supracitado, é exposto que às pessoas que cometerem crimes contra a paz, crimes de guerra, crimes contra a humanidade, crimes graves de direito comum fora do país de refúgio antes de ser admitido como refugiado e que se tornarem culpadas por atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas, não será aplicado as disposições desta convenção.

De acordo com o artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, nos casos de perseguição, toda pessoa tem o direito de buscar asilo e desfrutá-lo em qualquer país, no entanto, a Convenção dos Refugiados de 1951 não obriga o Estado a receber um refugiado⁷. Os refugiados podem buscar asilo de forma individual ou por meio de grupos nos casos em que analisar cada pessoa individualmente se tornaria inviável, devido à mobilização em massa. Em todos os casos, para que se possa caracterizar uma pessoa como refugiado, ela deve se encaixar em ao menos uma das cinco áreas propostas na Convenção dos Refugiados. As causas de perseguição devem ser com relação à raça, nacionalidade, religião, pertencimento a um grupo social particular ou opinião política. Qualquer outra razão, não caracterizará um refugiado.

Desse modo, os refugiados podem ser definidos em vários grupos, como Raça, que é utilizada no mais amplo sentido e inclui grupos étnicos e grupos sociais de descendência comum; Religião, que também possui um amplo sentido, inclui a identificação com um grupo que compartilha tradições e crenças comuns, assim como práticas religiosas específicas. Nacionalidade, neste grupo está inserida a cidadania dos indivíduos. Perseguição contra

⁶ Human Rights Education Associates. Disponível em: http://www.hrea.org/index.php?doc_id=511. Acessado em: 06/09/2014.

⁷ Declaração Universal dos Direitos Humanos, Artigo 14.

grupos étnicos, linguísticos e culturais segregados do resto da população também pode ser entendida como perseguição com base na nacionalidade.

Um Grupo Social específico se refere a um grupo de pessoas que compartilham uma mesma história, hábitos ou estatutos sociais. Essa categoria frequentemente sofre alguma perseguição com base em uma ou outra das demais categorias aqui apontadas. Também pode ser aplicada às famílias capitalistas, aos proprietários de terra, aos homossexuais, aos negociantes e aos membros das forças militares

Por fim, Opinião política, o qual refere-se às ideias que não são toleradas pelas autoridades, incluindo opinião crítica com relação aos métodos e às políticas governamentais. Incluem-se as opiniões individuais (isto é, autoridades podem considerar que uma pessoa possui determinada opinião política particular), ainda que o indivíduo não defenda de fato nenhuma opinião. Indivíduos que não expressam suas opiniões políticas até conseguirem fugir de seus países podem ser considerados refugiados uma vez que demonstrem que serão perseguidos por suas ideias se retornarem à sua pátria.⁸

O refúgio sempre esteve presente na humanidade. Têm-se como exemplo, civilizações mais antigas como a Mesopotâmia, Egito, Grécia, Roma, império Babilônico e império Assírio⁹. Desse modo, tal prática pode ter se iniciado a mais de 3.500 anos, durante o surgimento dos grandes impérios do oriente médio. Naquela época, o refúgio era marcado mais pelo fator religioso, ocasionado por perseguições de pessoas que possuíam determinadas crenças.

O refúgio começa a se tornar um fator menos religioso e mais estatal, no momento em que é criado um sistema diplomático e de embaixadas, tendo por base a teoria da extraterritorialidade. Atribuía-se ao embaixador a prerrogativa de conceder a proteção nos limites de sua embaixada ou residência. Hoje, a teoria da territorialidade de uma delegação diplomática não mais prevalece e foi substituída pela teoria da jurisdição. A partir da Revolução Francesa, com os ideais de liberdade e de direitos individuais, começou a se consolidar a aplicação do refúgio a criminosos políticos e a extradição de criminosos comuns.¹⁰

Tal como preceitua a Convenção Internacional das Nações Unidas de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, o termo ao qual se direciona este estudo, diz respeito ao indivíduo

⁸ Toda informação referente à definição de refugiado em grupos específicos foi adquirida com a Human Rights Education Associates. Disponível em: http://www.hrea.org/index.php?doc_id=511. Acessado em: 06/09/2014

⁹ ADUS – Instituto de Reintegração do Refugiado – Brasil. Disponível em: <http://www.adus.org.br/refugiados/>. Acessado em 06/09/2014

¹⁰ Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas / Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto, organizador. – 1. ed. – Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. P.12.

que, por receio de ser perseguido em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou de suas opiniões políticas, se encontra fora do país de que tem nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir proteção daquele país¹¹.

Como já explanado, a conceituação do que vem a ser um refugiado encontra-se bem delimitada por meio de convenções e tratados internacionais (os quais serão estudados mais detalhadamente nos próximos capítulos), de modo que passaram a existir critérios que devem ser analisados antes que se possa caracterizar um determinado indivíduo como sendo alguém que procurou asilo em outro país. Desse modo, não se pode confundir refugiado com aquele indivíduo que deixa seu país por razões econômicas, para que consiga melhores condições de vida para si e para sua família (migrante econômico), ou mesmo com os indivíduos que deixam seus lares mas movimentam-se dentro do mesmo país, sem que cruzem alguma fronteira internacional (migrantes internos).¹²

As definições do que vem a ser um refugiado são de suma importância, visto que, a partir delas, os países tentam determinar quem é e quem não é um refugiado. Partindo desse ponto, a legislação internacional começa a criar meios para que haja uma proteção maior a essas pessoas, por meio de convenções internacionais e criação de órgãos que desempenham funções relacionadas à uma política assistencialista a quem busca asilo. Isto posto, observa-se que o assunto, tema desta pesquisa, é de extrema relevância no cenário sócio-político nacional e internacional, o que levou, nos últimos anos, à criação de várias organizações não governamentais e órgãos oficiais internacionais, além da elaboração de leis referentes ao tema, sendo os de maior relevância a ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, a OIR - Organização Internacional dos Refugiados e, no Brasil, que é considerado um dos países que tem o melhor desempenho na proteção dos refugiados, o CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados, as Cáritas Arquidiocesanas e a Lei 9.474/97 .

3 A PROTEÇÃO DO REFUGIADO: INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS E NACIONAIS

¹¹ Convenção De 1951 Relativa Ao Estatuto Dos Refugiados, Artigo 1º.

¹² Human Rights Education Associates – HREA. Disponível em: http://www.hrea.org/index.php?doc_id=511. Acessado em 06/09/2014

Em decorrência do aumento de refugiados pelo mundo, proporcionado pelo avanço da tecnologia em transportes e comunicação, o deslocamento de pessoas entre países se tornou mais simples. Na República Federativa do Brasil, por exemplo, os números revelam que os pedidos de refúgio no país cresceram exponencialmente ao longo dos anos. No ano de 2010, foram registrados pedidos de refúgio de quinhentas e sessenta e seis pessoas, dos quais cento e vinte e seis foram aceitos. Contudo, no ano de 2013, foram registrados cinco mil, duzentos e cinquenta e seis pedidos, dos quais seiscentos e quarenta e nove foram aceitos.¹³

O tema, objeto de debates intensos nas Nações Unidas, está sendo tratado com muita atenção, de modo que esses grupos de pessoas consideradas vulneráveis necessitam de assistência e meios de proteção eficazes. Após as duas guerras mundiais e, no ambiente da Guerra Fria, mais de cento e trinta conflitos armados ocorridos após 1945, deslocamentos internos e êxodos em massa de populações foram verificados em todo o mundo. Desse modo, se tornou imperativo a criação de institutos e de uma legislação que abrangesse a questão dos refugiados.¹⁴

Tendo isso em mente, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, carta aprovada em 1948, o "direito de asilo" foi manifestadamente reconhecido, a qual mostra em seu artigo 14 que todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar de asilo em outros países¹⁵. Dessa forma, por meio da declaração acima mencionada, sua importância histórica, social e política fica evidenciada, à medida que firma o direito ao asilo como um direito universal e inalienável.

É cediço que a Declaração não possui caráter vinculante, mas serve como uma base para os direitos reconhecidos internacionalmente. Reconheceu-se, nesse momento, portanto, que o asilo não passa a representar apenas uma expressão da vontade estatal (por mais que um componente de discricionariedade do Estado esteja sempre presente, visto que esse é o responsável pelos procedimentos de determinação do *status* de refugiado e por ser no interior desse que se pode efetivar esses direitos).¹⁶

Estabelecido a base daquilo que seria o início de uma política assistencialista ao refugiado, em um curto mandato (de 1947 a 1952), foi criada a primeira agência internacional

¹³ Reis, Thiago. G1. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/04/brasil-tem-52-mil-refugiados-de-79-nacionalidades-diferentes.html>. Acessado em 08/09/2014

¹⁴ SILVA, César Augusto S. da. **A Política Brasileira Para Refugiados (1998-2012)**. Programa de pós-graduação em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/88351/000912544.pdf?sequence=1>. Acessado em: 02/11/2014

¹⁵ Declaração Universal dos Direitos Humanos, Artigo 14.

¹⁶ SILVA, Thais. **Direitos humanos e direito internacional dos refugiados: uma relação de complementaridade**. Disponível em: http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000300050&script=sci_arttext. Acesso em: 13/09/2014

pela ONU, chamada de Organização Internacional dos Refugiados (OIR). Tal organização é tida como um exemplo de sucesso de cooperação em larga escala internacional para os propósitos internacionais na história mundial, tendo lidado com os problemas envolvendo refugiados no período pós 2ª Guerra Mundial, conforme afirma seu último diretor-geral¹⁷.

A OIR possuía a missão de fazer um registro completo para obter particularidades individuais e familiares para cada solicitante de refúgio a fim de determinar suas elegibilidades básicas e necessárias de auxílio da Organização. Além disso, a OIR fornecia para as pessoas mais necessitadas alimentos, vestuário, abrigo, emprego, serviços médicos e hospitalares, emprego, educação, aconselhamento individual e serviços de bem-estar infantil. A Constituição da OIR conta com 18 artigos e alguns anexos, de modo que se trata extensivamente dos problemas envolvendo refugiados, de forma temporária.¹⁸

Por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos, foi aprovada, em 28 de julho de 1951, a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, também conhecida como Convenção de Genebra de 1951, a qual entrou em vigor no dia 22 de abril de 1954. Por meio dessa convenção, foram consolidados, dentro de seus 46 artigos, instrumentos legais internacionais relativos aos refugiados, codificando-se os direitos dos refugiados a nível internacional.¹⁹ O artigo 1º da Convenção, que traz a definição do termo “refugiado”, foi criado com o intuito de abranger um número máximo de pessoas, contudo, apenas os eventos ocorridos anteriormente ao ano de 1951 foram abrangidos pela referida convenção.

Em razão disso, no ano de 1966, um protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados foi preparado e submetido à Assembleia Geral das Nações Unidas. Com a ratificação deste protocolo, as provisões da Convenção de 1951 para os refugiados enquadrados na definição da carta passaram a ser adotadas nos países sem que houvesse uma limitação temporal ou geográfica. Tanto a convenção como o protocolo, são tidos como os principais instrumentos internacionais estabelecidos para a proteção dos refugiados, tendo sido seu conteúdo altamente reconhecido internacionalmente, sendo estes meios por meio dos quais é assegurado que qualquer pessoa, em caso de necessidade, possa exercer o direito de procurar e gozar refúgio em outro país.

¹⁷ PACÍFICO, Andrea. **O Capital Social dos Refugiados: Bagagem Cultural e Políticas Públicas**. Disponível em: http://www.academia.edu/689425/O_Capital_Social_dos_Refugiados_Bagagem_Cultural_e_Políticas_Publicas. Acessado em: 13/09/2014

¹⁸ Quase toda a informação obtida sobre a OIR foi adquirida no livro **The International Refugee Organisation – a specialised agency of the United Nations – its history and work – 1946 to 1952**, da autoria de Louise W. Holborn e publicada, em 1956, em Oxford, pela Oxford University Press

¹⁹ ACNUR – Agência da ONU para Refugiados. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/>. Acessado em: 10/09/2014

A Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados se tornou uma fonte inspiradora para outros institutos de proteção aos refugiados. Dentre eles, um dos que possuem maior destaque na política de assistência às pessoas asiladas é o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. O ACNUR, é um órgão das Nações Unidas, criado pela Resolução nº 319 A (IV) da Assembleia das Nações Unidas, em 3 de dezembro 1949, tendo sido instituído em 1º de janeiro de 1951, que tem a função de conduzir e coordenar ações internacionais para proteção dos refugiados e a busca por soluções eficazes para seus problemas.

Com a extinção da Organização Internacional dos Refugiados, tornou-se necessária a urgente criação de um novo órgão que passasse a proteger os direitos dos refugiados. O ACNUR é tido como um órgão autônomo que segue as diretrizes da Assembleia Geral, diferentemente da OIR, a qual era um órgão autônomo. Apesar de possuir, também, um caráter temporário (de três anos), mas que vinha sendo renovado a cada cinco anos, foi decidido pela Assembleia Geral da ONU, em 2003, que não haveria mais necessidade de se renovar o mandato da ACNUR, excluindo-se então, o caráter temporário desse órgão internacional.

O papel principal da ACNUR²⁰ é assegurar os direitos e o bem-estar dos refugiados, na medida em que se preocupa em aplicar a um máximo número de países, os dispostos na Convenção de 1951 e as normas criadas tanto pela ACNUR quanto pelos próprios estados. Nos esforços para cumprir seu objetivo, o ACNUR empenha-se em garantir que qualquer pessoa possa exercer o direito de buscar e gozar de refúgio seguro em outro país e, caso assim deseje, regressar ao seu país de origem.

Nas últimas décadas, percebe-se um aumento intenso no surgimento de ONGs que se dedicam à proteção do refugiado. Diante disso, o ACNUR presta auxílio a mais de seiscentas organizações não governamentais, canalizando anualmente entre vinte e vinte e cinco por cento do seu orçamento para a elaboração de acordos. Por meio desses acordos, existe uma parceria e cooperação entre ONGs e o ACNUR, por meio da qual é fornecida aos refugiados uma gama de serviços que visam auxiliar os mesmos. Podem-se destacar serviços como: alimentação, água, habitação, assistência legal, educação e atendimento médico.

O ACNUR também presta auxílios aos governos dos mais de 110 países com os quais tem ligação. Esses governos coordenam as atividades dos parceiros, com o objetivo de assistir

²⁰In **Protecting refugees and the role of the UNHCR – 2007-2008**, panfleto publicado pelo ACNUR, Genebra, e disposto em <http://www.unhcr.org/basics/BASICS/4034b6a34.pdf>. Acessado em 14/09/2014.

e proteger os direitos dos refugiados, de modo que se assegure a segurança física dos refugiados assim como a dos parceiros. Tal cenário observa-se no Brasil, com a Cáritas, que é uma entidade de promoção e atuação social que trabalha na defesa dos direitos humanos, da segurança alimentar e do desenvolvimento sustentável solidário.

No Brasil, o ACNUR conta com um escritório em Brasília e uma unidade recém-inaugurada em São Paulo. A agência atua em cooperação com o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), o qual será estudado no capítulo subsequente, ligado ao Ministério da Justiça. Como modo de garantia e assistência humanitária e a integração dos refugiados, o ACNUR atua também em parceria com diversas organizações não-governamentais (ONGs) em todo o país. Como exemplo, pode-se destacar a Associação Antônio Vieira (ASAV), a Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CARJ), a Caritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP), o Centro de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH) e o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH).²¹

Apesar de se basear na Convenção de 1951 e de trabalhar lado a lado com os governos que aderiram ao programa assistencialista aos refugiados, bem como, as ONGs com as quais possui ligação, o ACNUR tem um princípio bem delimitado em sua organização, qual seja, a de que sempre haverá a participação efetiva dos refugiados nas decisões que refletem suas vidas. Isso serve como meio de assegurar cada vez mais o bem estar e os direitos dos refugiados, de modo que eles não vão ficar à parte das decisões que vão influenciar e modificar diretamente a vida deles.

Em mais de cinco décadas, o ACNUR já auxiliou mais de cinquenta milhões de pessoas a recomeçarem suas vidas, contando hoje com mais de seis mil e trezentos empregados em duzentos e setenta e oito escritórios em cento e onze países diferentes, sendo essas pessoas: refugiadas, deslocados internos e/ou apátridas. Devido à sua incansável luta por proteção àqueles vulneráveis que buscam asilo, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados foi ganhador do Prêmio Nobel da Paz por duas vezes, em 1954 e em 1981.

Na República Federativa do Brasil²², com o crescente número de pessoas que se dirigem ao território nacional buscando asilo, novos meios de proteção e assistência foram adotados, de modo que o Brasil se tornou um dos países líderes na proteção internacional dos refugiados, com a criação de uma legislação específica, bem como a criação de órgãos, institutos e organizações não governamentais que visam à proteção ao refugiado, tomando-se

²¹ Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-acnur-no-brasil/>. Acessado em: 14/09/2014

²² Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-acnur-no-brasil/>. Acessado em 14/09/2014

por base os preceitos da Convenção de 1951, bem como a utilização dos preceitos elucidados na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

4 REFÚGIO NO BRASIL

Como visto anteriormente, o refugiado deixa seu país de origem tendo um fundado receio de ser perseguido por causa de grupo social, raça, religião, nacionalidade ou opinião pública ou até mesmo por causa de conflitos armados e desastres ambientais. Com isso, ao deixar seu país de origem, o refugiado busca um local seguro, onde lá ele possa recomeçar sua vida. Tendo tal pensamento em mente, o destino de vários desses refugiados é o Brasil.

A República Federativa do Brasil é considerada pioneira na questão de auxílio e abrigo de refugiados. No território nacional, existem refugiados de mais de quarenta e cinco nacionalidades, sendo o maior grupo proveniente do território africano, como os angolanos, por exemplo, que totalizam cerca mil e quinhentos refugiados. Os modos como essas pessoas entram no Brasil são bem variados, podendo ser por via aérea, terrestre ou marítima, por conta própria. Contudo, outro meio de ingresso no país é por meio do reassentamento.

O programa de reassentamento, iniciado por meio de um acordo firmado entre o Brasil e o ACNUR no ano de 1999²³, busca oferecer uma solução para aqueles refugiados que continuaram a ter problemas de segurança no primeiro país ao qual chegaram, ou que enfrentam insuperáveis impedimentos para a integração na nova sociedade, como por exemplo, a impossibilidade de obter documentos que lhes permitam trabalhar, ou a impossibilidade de obter acesso à educação para os filhos menores.

Antes mesmo de iniciar esse acordo, o Brasil já se mostrava um dos melhores destinos para os refugiados, visto que já era signatário da Convenção de 1951 e possuía uma legislação específica para os refugiados (lei 9.474/97, a qual será estudada mais adiante), ou seja, possuía desde então, vários instrumentos de proteção às pessoas que buscam asilo em território nacional.

Em 1951, o Brasil se tornou signatário da Convenção de 1951, aderindo a esta apenas em 1960, e do Protocolo de 1967, fazendo com que o ACNUR, em 1977 no Rio de Janeiro, estabelecesse um escritório em território nacional (o qual viria a funcionar regularmente

²³ DOMINGUEZ, Juliana e BAENINGER, Rosana. **Programa de Reassentamento de Refugiados no Brasil**. Disponível em: <http://www.migrante.org.br/programadereassentamento.pdf>. Acessado em: 25/09/2014.

apenas em 1982), tendo como principal objetivo tratar do acolhimento dos refugiados latino-americanos que chegavam ao Brasil. Nessa época, mais ou menos vinte mil refugiados latino-americanos, dentre eles, bolivianos, argentinos, chilenos e uruguaios, que fugiram devido a perseguições dos opositores dos novos regimes, chegavam ao Brasil, recebiam apenas um simples visto de turista e eram reassentados na Europa, Canadá, Nova Zelândia e Austrália²⁴.

O Brasil foi o primeiro país do Cone Sul a ratificar a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, além de ser um dos primeiros países integrantes do Comitê Executivo do ACNUR, responsável pela aprovação dos programas e orçamentos anuais da agência, tornando-se referência no mundo como sendo um dos países mais acolhedores de refugiados.²⁵

Contudo, apesar de ser conhecido como um país acolhedor, os refugiados encontram muitas dificuldades para se estabelecer no país. Foi então que, em 1997, foi promulgada a lei 9.474/97, que se tornou uma das legislações mais modernas sobre o tema, bem como, foi a primeira lei a ser sancionada por um país pertencente ao Cone Sul²⁶. Por meio desta lei, foi criado o Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, encarregado de tomar decisões em matéria de refúgio.

A Lei nº 9.474/97, possui 49 artigos, os quais resguardam os direitos dos refugiados no Brasil, sempre levando-se em consideração os preceitos da convenção de 1951 e da Declaração Universal dos Direitos Humanos. A lei brasileira, redigida em parceria com o ACNUR e com a sociedade civil, é considerada hoje pela própria ONU como uma das leis mais modernas, mais abrangentes e mais generosas do mundo. Esta lei contempla todos os dispositivos de proteção internacional de refugiados e cria um órgão nacional – o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) – para ditar a política pública do refúgio e decidir quanto às solicitações de refúgio apresentadas no Brasil.²⁷

Ainda, a legislação garante a solicitantes e refugiados direito ao exercício regular de atividade remunerada, bem como acesso à rede pública de saúde e educação. Os mesmos recebem documentação de identidade que garante o direito ao *non-refoulement*²⁸, ou seja, a garantia de não-devolução aos seus países de origem, por se considerar que referido retorno

²⁴ JUBILUT, Liliana Lyra. O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro / Liliana Lyra Jubilut. - São Paulo : Método, 2007, p 172.

²⁵ DOMINGUEZ, Juliana e BAENINGER, Rosana. **Programa de Reassentamento de Refugiados no Brasil**. Disponível em: <http://www.migrante.org.br/programadereassentamento.pdf>. Acessado em: 25/09/2014.

²⁶ Disponível em: <http://nuares.wordpress.com/brasilconare-e-a-lei-9-47497/>. Acessado em 25/09/2014

²⁷ Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas / Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto, organizador. – 1. ed. – Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. P.19.

²⁸ Os Estados-parte, ao ratificarem a Convenção de 1951, se comprometem a observar e seguir o que está proposto no texto legal da Convenção como, por exemplo, não retornar os solicitantes de refúgio ou refugiados a qualquer país onde sua vida, liberdade ou integridade física pudessem estar em risco.

representaria um risco aos seus direitos fundamentais (os direitos e garantias dos refugiados serão abordados no capítulo subsequente).

O CONARE é quem reconhece a condição de refugiado no país, sendo reconhecido como um órgão multiministerial, visto que possui representantes nos órgãos do Ministério da Justiça, que o preside, no Ministério das Relações Exteriores, no Ministério do Trabalho e Emprego, no Ministério da Saúde, no Ministério da Educação, no Departamento da Polícia Federal, na Organização Não Governamental, representada pela Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e no Alto Comissariado das Nações Unidas Para os Refugiados (ACNUR), que tem direito a voz, sem voto.²⁹ Com isso, têm-se que o Governo Brasileiro deve conceder o refúgio a solicitantes de refúgio, se houver deliberação do CONARE.

Desse modo, têm-se que o CONARE é um órgão colegiado, vinculado ao Ministério da Justiça, que possui diversas finalidades referentes à proteção dos refugiados. Com isso, busca o CONARE: analisar o pedido sobre o reconhecimento da condição de refugiado; deliberar quanto à cessação “ex officio” ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado; declarar a perda da condição de refugiado; orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência, integração local e apoio jurídico aos refugiados, com a participação dos Ministérios e instituições que compõem o CONARE; e aprovar instruções normativas que possibilitem a execução da Lei nº 9.474/97.³⁰

Atualmente, existem cerca de cinco mil e duzentos refugiados espalhados pelo território nacional, concentrando-se mais nas regiões sul e sudeste do Brasil. No decorrer dos anos, percebe-se um forte aumento nos pedidos de asilo e nas concessões de tais pedidos. Para se ter uma noção, em 2010, foram feitos quinhentos e sessenta e seis pedidos de refúgio no ano, dos quais apenas cento e vinte e seis foram concedidos. Já em 2013, foram feitos cinco mil, duzentos e cinquenta e seis pedidos, dos quais seiscentos e quarenta e nove foram concedidos. Percebe-se, desse modo, uma elevação no número de refugiados no país, o que vem sendo observado ao longo dos anos.³¹

Apesar de não ser um número grande, a grande variedade de nacionalidades compõe um quadro muito rico de pessoas que tiveram problemas em seus países de origem, partes mais longínquas do mundo, e encontraram no Brasil a possibilidade de reconstruir suas vidas, com paz e segurança, se integrar à sociedade brasileira e, ao final, ganhar uma nova condição de cidadania efetiva. Tudo isso está sendo possível graças a essa lei brasileira que, apesar de

²⁹ Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-acnur-no-brasil/>. Acessado em 25/09/2014

³⁰ Disponível em:

<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ7605B707ITEMID5246DEB0F8CB4C1A8B9B54B473B697A4PTBRIE.html>. Acessado em: 26/09/2014

³¹ Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/04/refugiados-brasil/index.html>. Acessado em 25/09/2014

ser uma lei moderna e que possui suma importância dentro e fora do país, ainda é pouco conhecida na sociedade e pelos operadores do Direito, além de ser pouco conhecida, enfim, até mesmo dos meios acadêmicos.

Existem no Brasil, diversas instituições que tem como objetivo a proteção e auxílio aos imigrantes. São organizações diversas e sem fins lucrativos, religiosas ou filantrópicas. Uma das organizações de maior relevância, além do CONARE, é a Cáritas Arquidiocesana. Tal instituto é um organismo da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e está inserida nos trabalhos da Arquidiocese do Rio de Janeiro, tendo como objetivo a garantia de vida digna e proteção, sobretudo, aos grupos mais marginalizados da sociedade brasileira, e que, por sua natureza, necessitam de maior assistência e cuidado. O trabalho da Cáritas Arquidiocesana abrange diversos programas e projetos sociais, como a Pastoral da Criança, Pastoral da Terceira Idade, atuação nas emergências e calamidades, animação de obras sociais paroquiais, trabalho em saúde comunitária, educação preventiva, mutirões comunitários, dentre outros.³²

A Cáritas/RJ possui uma parceria com a ACNUR, sendo nesse contexto que se insere seu objetivo de prover acolhimento e a proteção legal aos refugiados, facilitando a busca por uma vida pacífica e digna em território nacional para essas pessoas. A Cáritas/RJ, sendo um instituto ligado à Igreja Católica, trabalha na promoção da igualdade e justiça sociais, sendo pioneira no trabalho de assistência a Refugiados no Brasil, iniciado ainda na década de 1970. Naquela época, o país vivia um contexto político e econômico conturbado, marcado por uma ditadura militar, que impunha severas limitações à capacidade de exercício pleno dos direitos civis, políticos e econômico-sociais. Desse modo, a recepção de refugiados, em sua maioria, perseguidos por razões políticas e provenientes do Cone Sul, visava garantir seu reassentamento em outros países, notadamente na América Latina e Europa.³³

Tendo como pauta o espírito democrático, a legislação brasileira reconheceu a importância do papel desenvolvido pela sociedade civil, em especial das Cáritas Arquidiocesanas, garantindo a participação desta organização no CONARE. Este instrumento normativo representou um ponto marcante no processo de definição e implementação dos direitos dos Refugiados, institucionalizando a responsabilidade do Governo Brasileiro para com estas pessoas.

Desse modo, todas as organizações, estatutos, convenções, normas e legislações previamente estudadas, nacionais ou internacionais, possuem a finalidade de proporcionar ao

³² Cáritas – Rio de Janeiro. Disponível em: <http://caritasrj.wordpress.com/quem-somos-nos/>. Acessado em 26/09/2014

³³ Cáritas – Rio de Janeiro. Disponível em: <http://caritasrj.wordpress.com/quem-somos-nos/>. Acessado em 26/09/2014

refugiado, direitos e garantias que visam servir como um meio para que essas pessoas possam recomeçar suas vidas em uma localidade que, mesmo sendo longe do seu país de origem, possa se tornar um lar futuramente, possibilitando a essas pessoas que já sofreram e perderam tanto, um reinício para uma vida digna e pacífica.

No Brasil, por meio da Lei 9.474/97, a qual atua em conformidade com a Convenção de 1951 e com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, os direitos dos refugiados foram amplamente delimitados. Apesar de possuírem certas dificuldades para se estabelecerem no Brasil (que serão explicadas no capítulo subsequente), com a elaboração dessa legislação, os refugiados possuem direitos garantidos dentro do território nacional.³⁴

5 SISTEMA BRASILEIRO DE APOIO AOS REFUGIADOS E CONCESSÃO DE REFÚGIO

Para se ter uma noção melhor da proteção oferecida aos refugiados em território brasileiro, deve-se, primeiramente, analisar a legislação brasileira para os refugiados, qual seja, a lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997. Esta lei, sancionada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, como exposto em seu conteúdo legal, define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências.

Como visto anteriormente, o Brasil se tornou signatário dos principais tratados internacionais de direitos humanos, também tornando-se parte da Convenção das Nações Unidas de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e o Protocolo de 1967. A legislação brasileira referente a proteção dos refugiados foi promulgada com o objetivo de resguardar os direitos dos refugiados, observados os dispostos na Convenção de 1951 e na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Antes de contar com uma legislação própria para defender os direitos dos refugiados, os pedidos de refúgio no Brasil eram julgados de acordo com os termos da Convenção de 1951 e o conceito de refugiado ampliado pelo Protocolo de 1967. A lei brasileira define que também é refugiada a pessoa que deixou seu país em razão de grave e generalizada violação de direitos humanos (Declaração de Cartagena, 1984).³⁵

³⁴ Lei 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências.

³⁵ Disponível em: <http://caritas.org.br/projetos/programas-caritas/refugiados>. Acessado em: 13/10/2014.

Logo, com a promulgação da lei de refúgio nº 9.474/97, a qual contempla os principais instrumentos regionais e internacionais sobre o tema, além de definir o conceito de pessoa refugiada e as políticas de proteção e acolhimento às pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio, foi adotado, parcialmente, a definição ampliada de refugiado estabelecida na Declaração de Cartagena de 1984³⁶, de modo que passou a ser considerado a “violação generalizada de direitos humanos” como uma das causas de reconhecimento da condição de refugiado³⁷. Em maio de 2002, o país ratificou a Convenção das Nações Unidas de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas e, posteriormente, em outubro de 2007, a Convenção da ONU de 1961 para Redução dos Casos de Apatridia.³⁸

Foi justamente por meio da promulgação dessa lei, que o Comitê Nacional para os Refugiados foi criado. Ficou definido, em seu artigo 11, a criação do CONARE, e em seu artigo 12, foi atribuído a este, em consonância com a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo Sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes do direito internacional dos refugiados, analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado; decidir a cessação, em primeira instância, ‘ex officio’ ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado; determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado; orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados; provar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei.³⁹

A lei brasileira para refugiados é considerada inovadora e avançada, sobretudo por ter uma definição de refugiado mais ampla, que contempla tanto os motivos elucidados pela Convenção de 1951, quanto os motivos ampliados de refúgio, dados pela Declaração de Cartagena de 1984⁴⁰. Desse modo, será reconhecido como refugiado todo indivíduo que, 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, que não tendo nacionalidade e estando fora do país

³⁶ A Declaração de Cartagena, além de inspirar a produção da Conferência Internacional sobre Refugiados Centro-Americanos (CIREFCA), de ter sido citada na II Conferência Mundial de Direitos Humanos da ONU, realizada em Viena, em 1993, foi também incorporada pela legislação brasileira a respeito dos refugiados, a lei 9.474/97, o Estatuto dos Refugiados (artigo 1º, III)

³⁷ SILVA, César Augusto S. da. **A Política Brasileira Para Refugiados (1998-2012)**. Programa de pós-graduação em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em:

<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/88351/000912544.pdf?sequence=1>. Acessado em: 02/11/2014

³⁸ Refúgio no Brasil: Uma Análise Estatística (2010-2013). Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2013. Acessado em: 13/10/2014.

³⁹ O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil - Decisões comentadas do CONARE. Disponível em: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5780.pdf?view=1>. Acessado em: 13/10/2014

⁴⁰ MOREIRA, Julia Bertino. A Problemática dos Refugiados na América Latina e no Brasil. 2004, p. 47-52

onde antes tece sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas anteriormente, ou que, devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.⁴¹

Com a elaboração dessa legislação específica de proteção aos refugiados, bem como a observância dos ditames da legislação internacional referente ao tema em questão, foi assegurado ao refugiado, levando-se em consideração àquele asilado em solo brasileiro, uma maior proteção aos seus direitos fundamentais. Desse modo, estando assegurado dentro do país de sua escolha, o refugiado deve se submeter a um procedimento administrativo para ter a condição jurídica de refugiado reconhecida.

O procedimento de refúgio é regulamentado pela Lei Federal nº. 9.747/97 e envolve as seguintes fases: a solicitação de refúgio; a instrução do processo; a decisão proferida pelo CONARE; e, caso esta seja desfavorável ao refúgio, a interposição de recurso e a decisão proferida em segunda instância⁴², estando envolvidos 4 organismos no pedido de refúgio, quais sejam: o ACNUR, o CONARE, Cáritas Arquidiocesana e o Departamento da Polícia Federal.⁴³

O pedido de refúgio, o qual é gratuito e possui caráter urgente, se inicia de maneira informal, por meio de uma solicitação do reconhecimento da condição de refugiado, a qual posteriormente será transformada em um procedimento formal⁴⁴. Vale salientar que, enquanto pendente o processo relativo à solicitação de refúgio, será aplicada ao solicitante a legislação sobre estrangeiros - Estatuto do Estrangeiro Lei 6.815/80.⁴⁵

A solicitação do refúgio se inicia quando o estrangeiro ingressa, com ou sem documentos, no território nacional, devendo procurar uma autoridade competente (de preferência o DPF), para que demonstre sua vontade de buscar refúgio no país. Conforme o princípio de direito internacional da não devolução (*non-refoulement*), o solicitante não pode ser deportado para local onde sua vida seja ameaçada⁴⁶. Mesmo que o solicitante tenha

⁴¹ Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.

⁴² MOREIRA, Julia Bertino. A Problemática dos Refugiados na América Latina e no Brasil. p. 50-51

⁴³ JUBILUT, O Procedimento de Concessão de Refúgio no Brasil, p. 5

⁴⁴ Artigos 17 e 18 da Lei 9.474/97

⁴⁵ Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9430#_ftn26. Acessado em: 13/10/2014.

⁴⁶ ANDRADE, José Henrique Fischel da. **A Política de Proteção a Refugiados da Organização das Nações Unidas – Sua Gênese no Período Pós-Guerra (1946 – 1952)**. Tese de doutorado submetida a Universidade de Brasília. Instituto de Relações Internacionais. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3726/1/Tese%20Jose%20Henrique%20Fischel%20de%20Andrade.pdf> Acessado em: 02/11/2014.

ingressado no território nacional de forma ilegal, tal fato não impedirá que seja solicitado refúgio às autoridades competentes.⁴⁷

Para que seja instrumentalizado o pedido de refúgio, faz necessário a elaboração do “Termo de Declaração”, lavrado pela Polícia Federal, o qual conterá as razões pelas quais se está solicitando refúgio e as circunstâncias da entrada do solicitante no Brasil, bem como os dados pessoais e servirá como documento para o solicitante até que seja expedido um Protocolo Provisório.⁴⁸

Com isso, o solicitante será levado até as Cáritas para preencher um questionário mais aprofundado com seus dados pessoais e motivação para a solicitação de refúgio, e para que seja marcada uma entrevista com um advogado. Tal questionário será enviado ao CONARE para que seja expedido o “Protocolo Provisório” que servirá como documento de identidade do solicitante de refúgio no Brasil até o término do procedimento de solicitação.⁴⁹

Após a solicitação, o CONARE informará ACNUR sobre a existência do processo de solicitação de refúgio e facultará a esse organismo a possibilidade de oferecer sugestões que facilitem seu andamento. Por fim, um parecer de caráter conclusivo será encaminhado a ACNUR, de modo que, ao término do processo administrativo, o CONARE defira ou negue o pedido de refúgio.⁵⁰ No caso de decisão positiva, o refugiado será registrado junto ao Departamento de Polícia Federal, devendo assinar termo de responsabilidade e solicitar cédula de identidade pertinente. No caso de decisão negativa, esta deverá ser fundamentada na notificação ao solicitante, cabendo direito de recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação.⁵¹

Infelizmente, ainda que a solicitação de refúgio seja deferida, o agora dotado de *status* de refugiado encontra certas dificuldades para se estabelecer no território brasileiro. De acordo com dados de 2013, no Brasil encontram-se mais de 5.200 refugiados de mais de 70 nacionalidades diferentes. Para essas pessoas, a língua portuguesa e a cultura brasileira se mostram obstáculos à vida dos refugiados em solo brasileiro.⁵²

Dessa forma, o desemprego, a dificuldade em obter educação de ensino superior, dificuldade em acessar serviços públicos de saúde e moradia, são empecilhos à uma vida digna a que buscam os refugiados.

⁴⁷ JUBILUT, O Procedimento de Concessão de Refúgio no Brasil, p. 6

⁴⁸ JUBILUT, O Procedimento de Concessão de Refúgio no Brasil, p. 7

⁴⁹ Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9430#_ftn26. Acessado em: 13/10/2014.

⁵⁰ Amorin, Concessão De Refúgio No Brasil – A Proteção Internacional Humanitária No Direito Brasileiro

⁵¹ O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil - Decisões comentadas do CONARE. Disponível em: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5780.pdf?view=1>. Acessado em: 18/10/2014

⁵² Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-acnur-no-brasil/>. Acessado em: 18/10/2014.

Por fim, mesmo com as dificuldades enfrentadas pelos refugiados que tentam estabelecer suas vidas no Brasil, este ainda se mostra como um dos melhores destinos para refúgio. Isto pode ser observado com a criação de uma legislação nacional específica para tratar do tema relativo aos refugiados por meio da lei 9.474/97, a qual se tornou um marco no direito internacional, presenteando a América Latina com a primeira legislação abrangente referente ao assunto em tela, de modo que foi evidenciada a posição do Brasil como sendo um país pioneiro na proteção e assistência aos refugiados.⁵³

6 CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, pode-se concluir que, por meio das políticas assistencialistas que se tornaram evidentes com o fim da Segunda Guerra Mundial, como a Organização Internacional para os Refugiados, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967, a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, e diversos outros instrumentos, o refugiado passou a ter destaque no cenário geopolítico atual, na medida em que seus direitos são resguardados por meio de legislações internacionais, assim como, por meio de legislações regionais, como por exemplo, a lei 9.474/97 da República Federativa do Brasil, sempre em concordância com a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

O refugiado, portanto, definido pelo artigo 1º da Convenção de 1951, é toda pessoa que, em razão de fundados temores de perseguição devido à sua raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política, encontra-se fora de seu país de origem e que, por causa dos ditos temores, não pode ou não quer regressar ao mesmo. Têm-se então, um dispositivo legal que finalmente define a pessoa do refugiado, tornando-se um marco para a proteção dos direitos dos refugiados.

Como estudado anteriormente, a Convenção de Genebra de 1951, apesar de ser um marco na proteção das pessoas que buscam refúgio, possuía uma limitação temporal. Por meio do Protocolo de 1967, tais limitações geográficas e temporais foram extintas, de modo que a Convenção de 1951 passou a abranger um maior número de pessoas refugiadas.

Contudo, percebe-se que não apenas o Protocolo de 1967 expandiu o escopo da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. Sendo o primeiro país do Cone Sul

⁵³ Disponível em: <http://www.adus.org.br/a-lei-9-47497/>. Acessado em: 18/10/2014.

a ratificar tal Convenção, a República Federativa do Brasil demonstrou sua importância na proteção do refugiado, sendo a criadora de uma legislação específica que viria a ampliar a definição de refugiado proposta pelo artigo 1º da Convenção de 1951.

Foi analisado que, por meio dessa legislação específica, a lei 9.474/97, o Comitê Nacional para os Refugiados foi criado, sendo um órgão colegiado, vinculado ao Ministério da Justiça, que detém papel fundamental na proteção dos refugiados em solo brasileiro. Contudo, não apenas órgãos do governo participam da proteção e assistência aos que buscam refúgio. Foi estudado também que, atuando em conjunto com a CONARE, estão às sociedades civis, em específico, as Cáritas Arquidiocesanas, que prestam serviços de acolhida e integração aos refugiados no Brasil.

Foi estudado que, mesmo nos casos em que o refugiado entra de forma ilegal em solo nacional, este receberá todo o auxílio e proteção necessária, de forma que seus direitos sejam resguardados sem prejuízo do ajuizamento de uma ação de concessão de *status* de refugiado. Com isso, fica evidente a solidariedade apresentada pela República Federativa do Brasil no tocante a situação das pessoas que buscam refúgio.

O procedimento de refúgio, o qual é regulamentado pela lei 9.474/97, passa pela fase de solicitação de refúgio (perante o Departamento da Polícia Federal), pela instrução do Processo (durante a instrução o refugiado fica sob os cuidados das Cáritas) e, posteriormente, pela decisão proferida pelo CONARE. Tal procedimento só é cabível nos casos em que a pessoa que busca o *status* de refugiado se enquadra no disposto do artigo 1º Convenção de 1951, o qual define a pessoa do refugiado.

A legislação brasileira sobre os refugiados, a qual é reconhecida internacionalmente como uma lei moderna, eficaz e inovadora, amplia tal definição proposta pela Convenção de 1951. De acordo com a lei 9.474/97 também são refugiados aquelas pessoas que deixaram seus países em virtude de grave e generalizada violação de direitos humanos.

Tais instrumentos, tantos os internacionais assim como os presentes no Brasil, servem como meio de conferir uma maior segurança jurídica aos refugiados, visto que a legislação internacional e a legislação brasileira, por meio da lei 9.474/97, atuam em conjunto delimitando as características dos refugiados e, além de conceituá-los, apresentam os requisitos para concessão ou não de refúgio, bem como o seu procedimento.

Isto posto, verifica-se um caráter humanitário em todos os institutos e instrumentos criados e utilizados na proteção daquele que deixa seu país de origem em busca de refúgio em outro lugar, analisando-se, também, uma proximidade desses mecanismos com a temática dos Direitos Humanos.

7 REFERÊNCIAS

ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **O ANUR no Brasil**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-acnur-no-brasil>>. Acesso em: 21 out. 2014.

ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **O que é a Convenção de 1951**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951>>. Acesso em: 21 out. 2014.

ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Protecting refugees & the role of the UNHCR – 2007-2008**. Genebra, 2007. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/49eecf142.html>>. Acesso em 14 set. 2014.

ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Refúgio no Brasil: uma análise estatística (2010-2013)**. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2013>. Acesso em: 13 out. 2014.

ACNUR; CONARE. **O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: decisões comentadas do CONARE**. 2007. Disponível em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5780.pdf?view=1>>. Acesso em: 13 out. 2014.

ADUS – Instituto de Reintegração do Refugiado. **A Lei 9.474/97**. São Paulo. Disponível em: <<http://www.adus.org.br/a-lei-9-47497>>. Acesso em: 18 out. 2014.

ADUS – Instituto de Reintegração do Refugiado. **Refugiados**. São Paulo. Disponível em: <<http://www.adus.org.br/refugiados>>. Acesso em 6 set. 2014

ANDRADE, José Henrique Fischel da. **A Política de Proteção a Refugiados da Organização das Nações Unidas – Sua Gênese no Período Pós-Guerra (1946 – 1952)**. Tese (doutorado) - Universidade de Brasília. Instituto de Relações Internacionais, Brasília, 2006. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3726/1/Tese%20Jose%20Henrique%20Fischel%20de%20Andrade.pdf>> Acessado em: 02/11/2014.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (organizador). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1.^a ed. Brasília: Editado por ACNUR em parceria com o Ministério da Justiça, 2010. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br>> Acesso em: 13 out. 2014.

BRASIL. **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. Diário Oficial da União nº 139 - Seção I - Páginas 15822-15824, 23 de julho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm>. Acesso em: 13 out. 2014.

BRASIL. **Lei 6.815**, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. LEI REPUBLICADA PELA DETERMINAÇÃO DO ARTIGO 11, DA LEI Nº 6.964, DE 09.12.1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm>. Acesso em: 13/10/2014

CÁRITAS - Rio de Janeiro. **Quem somos nós**. Disponível em: <<http://caritasrj.wordpress.com/quem-somos-nos>>. Acesso em 26 set. 2014.

CÁRITAS BRASILEIRA. **Centro de Acolhida a Refugiados**. Disponível em: <<http://caritas.org.br/projetos/programas-caritas/refugiados>>. Acesso em: 13 out. 2014.

DOMINGUEZ, Juliana Arantes; BAENINGER, Rosana. **Programa de Reassentamento de Refugiados no Brasil**. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/programadereassentamento.pdf>> Acesso em: 25 set. 2014.

HREA, Human Rights Education Associates. **Refugiados**. Disponível em: <http://www.hrea.org/index.php?doc_id=511> Acesso em: 6 set. 2014.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/O_Direito_Internacional_dos_Refugiados.pdf?view=1> Acesso em: 2 nov. 2014.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Procedimento de Concessão de Refúgio no Brasil**. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br>> Acesso em: 13 out. 2014.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **Memória Anotada, Comentada E Jurisprudencial Do Comitê Nacional Para Os Refugiados – CONARE**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5405.pdf?view=1>>. Acesso em: 21 out. 2014.

MENEZES, Thais Silva. **Direitos humanos e direito internacional dos refugiados: uma relação de complementaridade**. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011. São Paulo, 2011. Disponível em:

<http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000300050&lng=en&nrm=abn>. Acesso em 13 set. 2014.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Refúgio.** Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ7605B707ITEMID5246DEB0F8CB4C1A8B9B54B473B697A4PTBRIE.html>>. Acesso em: 26 set. 2014.

MOREIRA, Julia Bertino. **A Problemática dos Refugiados na América Latina e no Brasil.** In: Cadernos PROLAM/USP. Ano 4, vol. 2, São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.usp.br/prolam/downloads/2005_2_3.pdf>. Acesso em 13 out. 2014.

NUARES, Núcleo de Apoio aos Refugiados do Espírito Santo. **Brasil: CONARE e a lei 9.474/97.** Disponível em: <<http://nuares.wordpress.com/brasilconare-e-a-lei-9-47497>>. Acesso em 25 set. 2014.

ONU BRASIL. **Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados.** Disponível em: <<http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/acnur>>. Acesso em: 6 set. 2014.

ONU. **Convenção De 1951 Relativa Ao Estatuto Dos Refugiados**, de 28 de julho de 1951. Genebra. Disponível em: <http://www.pucsp.br/IIIseminariocatedrasvm/documentos/convencao_de_1951_relativa_ao_estatuto_dos_refugiados.pdf> Acesso em: 06 set. 2014.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em: <http://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/por.pdf> Acesso em: 06 set. 2014.

PACÍFICO, Andrea. **O Capital Social dos Refugiados: Bagagem Cultural e Políticas Públicas.** Tese (doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.academia.edu/689425/O_Capital_Social_dos_Refugiados_Bagagem_Cultural_e_Politicas_Publicas> Acesso em: 13 set. 2014.

REIS, Thiago. **Brasil tem hoje 5,2 mil refugiados de 79 nacionalidades.** Portal G1, 24 abr. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/04/brasil-tem-hoje-52-mil-refugiados-de-79-nacionalidades-diferentes.html>>. Acesso em 08 set. 2014.

REIS, Thiago. **Refugiados no Brasil.** Portal G1. 2014 Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/04/refugiados-brasil/index.html>>. Acesso em: 25 set. 2014.

SILVA, César Augusto S. da. **A Política Brasileira Para Refugiados (1998-2012)**. Tese (Programa de pós-graduação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/88351/000912544.pdf?sequence=1>> Acesso em: 02/11/2014

SOARES, Carina de Oliveira. **A proteção internacional dos refugiados e o sistema brasileiro de concessão de refúgio**. In: Âmbito Jurídico, 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9430> Acesso em: 13/10/2014.