

## INTRODUÇÃO

Os primeiros problemas envolvendo pessoas deslocadas em busca de proteção surgiram durante a Primeira Guerra Mundial, mas foi durante a Segunda Guerra Mundial que o problema dos refugiados tomou grandes proporções com o deslocamento de mais de quarenta milhões de pessoas por várias partes do mundo.

Pensando na necessidade de proteção dessas pessoas, a Organização das Nações Unidas criou, em 1949, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e, dois anos depois, foi criada a Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados, em 1951, para tratar especificamente dos migrantes que surgiram em razão da Segunda Guerra, vez que se acreditava que a problemática dos refugiados era temporária, sendo que ao longo do tempo foram surgindo outros tratados internacionais referentes a temática dos refugiados.

O crescimento cada vez mais acentuado de refugiados no mundo e a complexidade da condição desses migrantes aumenta a importância de uma análise profunda sobre a situação dessas pessoas.

O Direito Internacional dos Refugiados tem como objetivo garantir proteção à pessoa humana vítima de uma perseguição à sua vida ou liberdade. Os refugiados são pessoas que, diante de violações aos seus direitos humanos, não podem mais contar com a proteção de seu próprio país e que, por isso, têm direito a uma proteção efetiva em outro Estado.

Conforme se pretende demonstrar no desenvolvimento deste trabalho de conclusão de curso, o Brasil assumiu compromissos internacionais de proteção e acolhimento dos refugiados em seu território e criou uma lei que trata internamente do assunto: a Lei nº 9.474/97, objeto de estudo desse trabalho.

Apesar dos avanços trazidos pela lei interna quanto a proteção dos refugiados no Brasil, é importante ressaltar que a proteção internacional dos refugiados não se esgota com a aceitação do país em receber essas pessoas em seu território, ela vai muito além e depende dos esforços empreendidos pelos Estados para garantir um refúgio seguro e a observância dos direitos fundamentais dos refugiados no território de acolhida.

Para o desenvolvimento do trabalho, o primeiro capítulo abordará o instituto do refúgio e a temática dos refugiados no país, tratando do conceito de refugiado para o Direito Internacional e dos instrumentos internacionais do qual o Brasil é signatário e da proteção a esses migrantes conferida pela Constituição Federal vigente.

O segundo capítulo, por sua vez, tratará do Direito Internacional dos Direitos Humanos com fonte de proteção dos refugiados, apontando as principais fontes do Direito Internacional dos Refugiados e tecendo considerações acerca do principal órgão de proteção aos refugiados no mundo, o ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados.

Por fim, o terceiro e último capítulo tem como objetivo o estudo da Lei nº 9.474/97, sua estruturação e a análise dos pontos positivos e negativos bem como a participação da sociedade civil e do governo brasileiro no processo de acolhimento e integração dos migrantes.

## CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS

Visando uma melhor elucidação do tema, acerca da situação jurídica dos refugiados no Brasil sob a perspectiva da integração social a partir da Lei nº 9474/97, essencial que alguns conceitos sejam analisados. São eles: a dignidade da pessoa humana, Direitos Humanos, refugiados e estatuto dos refugiados.

Como veremos, não há que se falar em refugiados sem falar em dignidade da pessoa humana uma vez que é uma qualidade intrínseca, inseparável de todo e qualquer ser humano, é característica que o define como tal. Concepção de que em razão, tão somente, de sua condição humana e independentemente de qualquer outra particularidade, o ser humano é titular de direitos que devem ser respeitados pelo Estado e por seus semelhantes. É, pois, um predicado tido como inerente a todos os seres humanos<sup>1</sup>.

Antes de adentrarmos no conceito de refugiados, necessário também conceituarmos os Direitos Humanos, vez que os direitos dos refugiados derivam desses direitos que podem ser definidos<sup>2</sup> como aqueles essenciais ao desenvolvimento digno da pessoa humana. Consistem em direitos de todo ser humano, uma vez que a pessoa humana é sujeito de direitos, pelo simples fato de sua essência humana.

Já o conceito de refugiados foi definido no Direito Internacional pelo no artigo 1º, parágrafo 1º, alínea c e parágrafo 2º da Convenção de 1951:

Art. 1º: Parágrafo 1º. Para fins da presente Convenção, o termo “refugiado” se aplicará a qualquer pessoa: c) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao }referido temor, não quer voltar a ele. Parágrafo 2º. Para fins da presente Convenção, as palavras “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”, do artigo 1º, seção A, poderão ser compreendidos no sentido de ou a) “Acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na

---

<sup>1</sup> SARLET, Wolfgang Ingo. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição da República de 1988. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 22.

<sup>2</sup> Os direitos humanos são, por sua vez, direitos inscritos (positivados) em tratados ou em costumes internacionais. Ou seja, são aqueles direitos que já ascenderam ao patamar do Direito Internacional Público. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Curso de direito internacional público. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 750.

Europa". b)"Acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures.<sup>3</sup>

Por fim, também objeto de análise do presente trabalho, necessário falarmos na Lei nº 9474/97, também chamada de Estatuto dos Refugiados, legislação interna brasileira que aborda a temática em estudo:

No Brasil, diversamente de vários outros países, há lei específica para a proteção dos refugiados. Trata-se da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, que define os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e estabelece critérios para a concessão do *status* de refugiado no país. Tal norma interna é a primeira lei nacional a implementar um tratado de direitos humanos no Brasil, sendo ainda a lei latino-americana mais ampla já existente no tratamento da questão. Outro ponto importante a ser destacado reside no fato de ser ela a primeira norma brasileira a fazer referência expressa à Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, impondo que a Declaração seja utilizada como referencial ético em toda a sua interpretação (art. 48).<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Promulgada no Brasil pelo Decreto nº 50.21, de 28.01.1961.

<sup>4</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Curso de Direito Internacional Público. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

## **CAPÍTULO 1 - O INSTITUTO DO REFÚGIO E A TEMÁTICA DOS REFUGIADOS NO PAÍS**

### **1.1. O Instituto do Refúgio**

A complexidade da situação dos refugiados consiste num fenômeno que acompanha a vida humana desde a antiguidade. Entretanto, foi a partir do final da Segunda Guerra Mundial que se iniciou o procedimento de regulamentação desse fenômeno, em virtude das milhões de pessoas que precisaram se deslocar de seu Estado ao término da guerra, através da criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR -, organização vinculada às Nações Unidas.

O instituto do refúgio integra todas as pessoas que são obrigadas a deixar seu país de origem por motivos diversos como religião, guerra, fome, violência, tragédias naturais, entre outros, e é responsável por um considerável número de migrantes em todo o mundo.

O próprio termo refúgio já remete a ideia de proteção, amparo, asilo, abrigo entre outros sinônimos que a palavra permite e possui natureza humanitária, nesse ponto diferindo-se no instituto do asilo, que possui natureza política.

Antes de adentrar no instituto do refúgio e seu conceito adotado pelo Direito Internacional é importante tecer breves considerações acerca das espécies de deslocamento humano que são o refúgio, deslocamento interno e o asilo.

Os deslocados internos são aquelas pessoas que se viram forçadas a fugir de sua residência habitual, em função de um conflito armado, situações de violência generalizada, violações de direitos humanos ou catástrofes naturais mas que permanecem dentro das fronteiras de seu país de origem, ou seja, elas se deslocam mas não saem do país natal, ao contrário dos refugiados, que se deslocam para outro Estado.

Pelo fato de não terem cruzado as fronteiras internacionais e continuarem sob a proteção de seus Estados de origem ou residência habitual, os deslocados internos não podem ser considerados como refugiados nos termos da Convenção de 1951.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Atualmente não existe nenhum tratado internacional ou agência específica para cuidar da proteção dos deslocados internos. A proteção dá-se através de uma atuação conjunta (cluster approach) das agências que atuam em diversas áreas (como o UNICEF e a Organização Mundial da Saúde) e também pelo ACNUR, a quem foi atribuída a responsabilidade de proteção em relação aos deslocados internos. De acordo com o Relatório Tendências Globais 2010, do total de mais de 25,2 milhões de pessoas deslocadas no mundo e que recebiam proteção ou assistência do ACNUR no final de 2010, 14,7

Já o instituto do asilo que tem previsão Constitucional no artigo 4º, incisos II, que afirma que o Brasil se rege nas suas relações internacionais pelos princípios da prevalência dos direitos humanos e a concessão do asilo político.<sup>6</sup> Com relação a legislação infraconstitucional, o instituto do asilo no Brasil é tratado pela lei nº 6.815/80<sup>7</sup>, conhecida como Estatuto do Estrangeiro, que cuida especificamente da condição de asilado no seu título II.

O asilo pode ser compreendido como a acolhida ou proteção que determinados países garantem a estrangeiros perseguidos por motivo político. O direito de asilo encontra amparo na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que preceitua: “Toda pessoa, vítima de perseguição, tem o direito de procurar gozar de asilo em outros países”.

Existem duas espécies de asilo, o asilo territorial e o asilo diplomático ou extraterritorial. O asilo territorial acontece quando uma pessoa que pertence a um Estado atravessa as fronteiras de outro Estado, sem os requisitos de ingresso, geralmente para fugir de perseguições em seu país natal.

Nesse sentido, Mazzuoli destaca que asilo territorial se caracteriza pelo “recebimento de estrangeiro em território nacional, sem os requisitos de ingresso, para evitar perseguição ou punição baseada em crime de natureza política ou ideológica, geralmente (mas não obrigatoriamente) cometido em seu país de origem”.<sup>8</sup>

Já o asilo diplomático é a modalidade provisória e precária do instituto do asilo. Diferente do asilo territorial, no diplomático o Estado o concede fora do seu território, ou seja a concessão do asilo se dá dentro do local de perseguição do indivíduo, no seu Estado de origem, mas em lugares que estão imunes à sua legislação, por meio de embaixadas, representações diplomáticas, navios de guerra, acampamentos ou aeronaves militares.

De acordo com Mazzuoli:

A concessão do asilo tem como objetivo não só proteger uma pessoa à qual, por motivos políticos ou ideológicos, foi imputada a prática de um crime, mas também contribuir para a paz social do país de origem do asilado. Como se

---

milhões (mais da metade) eram deslocados internos (e 10,55 milhões de refugiados). Relatório Tendências Globais. Disponível em: <http://www.acnur.org>. Acesso: 27/09/2016.

<sup>6</sup> BRASIL, Constituição Federal da República de 1988. Art. 4º. Inc. II e X. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 27/09/2016.

<sup>7</sup> BRASIL, Lei nº 6815, de 19 de agosto de 1980. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm). Acesso em: 30/09/2016.

<sup>8</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Curso de Direito Internacional Público. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, pág. 819.

sabe, no que tange aos crimes comuns – reprováveis em qualquer parte do planeta – os Estados se auxiliam mutuamente visando à sua repressão internacional, sendo o instituto da extradição um importante instrumento relativamente a essa cooperação; mas, no caso dos crimes políticos essa regra deixa de valer, uma vez que o seu objetivo não viola bens jurídicos universalmente protegidos (como nos casos em que se opera a extradição), mas sim certa ideologia governamental, que geralmente não dura mais que o período em que está no poder a autoridade.<sup>9</sup>

Resumindo, os crimes políticos são diferentes dos crimes comuns, uma vez que acontecem sob o comando de determinado indivíduo que exerça o poder estatal em um momento específico. Dessa forma, o asilo político consiste numa instituição humanitária, não sujeito, por isso mesmo, ao critério da reciprocidade.

Com relação a terceira espécie de deslocamento humano, temos no artigo 1º, parágrafo 1º, alínea c e parágrafo 2º da Convenção de 1951 traz a definição de refugiado para o Direito Internacional:

Art. 1º: Parágrafo 1º. Para fins da presente Convenção, o termo “refugiado” se aplicará a qualquer pessoa: c) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao }referido temor, não quer voltar a ele. Parágrafo 2º. Para fins da presente Convenção, as palavras “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”, do artigo 1º, seção A, poderão ser compreendidos no sentido de ou a) “Acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa”. b) “Acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures.”<sup>10</sup>

Portanto, o conceito de refugiado pode ser compreendido como condição de toda pessoa que se encontra na iminência de ter seus direitos fundamentais violados, ou que já os teve.

O rol taxativo para que se reconheça a condição de refugiado, está elencado nos tratados internacionais que versam sobre o assunto e constituem os padrões mínimos de proteção a serem resguardados, porém, cabe aos Estados signatários desses diplomas, efetivarem a proteção e facultativamente amplia-las.

A concessão do status de refugiado só acontece em virtude de perseguição por motivos de raça, nacionalidade, religião, ou pelo fato de um indivíduo pertencer a

<sup>9</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Curso de Direito Internacional Público. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, pág. 820.

<sup>10</sup> Promulgada no Brasil pelo Decreto nº 50.21, de 28.01.1961.

determinado grupo social ou por opinião política, portanto, não se dá em virtude de uma perseguição baseada em crime de natureza política ou ideológica como acontece no instituto do asilo.

Dessa forma constituem elementos essenciais da definição de refúgio a perseguição, o bem fundado temor, ou justo temor, e a extraterritorialidade.

Pode-se dizer que a perseguição acontece quando há a violação de direitos essenciais sem a ameaça à vida do Estado de origem, como por exemplo, supressão dos direitos à intimidade, ao voto, a formação de associações trabalhistas, entre outros direitos inerentes a pessoa humana<sup>11</sup>.

O segundo elemento caracterizador do conceito de refúgio é o bem fundado temor de que a perseguição ocorra. Tal expressão foi utilizada a fim de estabelecer o grau necessário de medo que uma pessoa haveria de ter para deixar seu Estado de origem a procura de proteção em outro local. Porém, em virtude da subjetividade do termo uma vez que o sentimento varia de cada indivíduo, adotou-se o temor objetivo como forma de verificação do status de refugiado<sup>12</sup>.

Dessa maneira, foi adotada a posição de que o temor subjetivo seria presumido e seria feita uma análise das condições objetivas do Estado de origem do solicitante de refúgio para que fosse concluído se o temor tem fundamento ou não.

O fato de o temor ser bem fundado é verificado através de entrevistas individuais com os solicitantes do refúgio, onde as partes ponderam sobre as razões de existir ou não temor a perseguição.

O último elemento que caracteriza a definição de refúgio consiste na extraterritorialidade, ou seja, o fato do solicitante se encontrar fora de seu país de origem.

Não obstante, além do solicitante de refúgio precisar se enquadrar nos elementos essenciais da definição de refugiado, deve ser merecedor da proteção, ou seja, não pode se encaixar nas hipóteses de vedação da concessão do refúgio, e ajudar a comprovar que a situação que o levou a ser um refugiado ainda existe.

Após a comprovação do bem fundado temor de perseguição de um solicitante de refúgio que esteja fora de seu Estado de origem e que fique provado também o

---

<sup>11</sup> JUBILUT, Lílina Lyra. O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro. São Paulo: Método, 2007, p.46.

<sup>12</sup> JUBILUT, Lílina Lyra. O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro. São Paulo: Método, 2007, p. 47.



merecimento da proteção, o status de refugiado é reconhecido por meio de uma decisão declaratória.

## **1.2. O Brasil como signatário dos tratados internacionais sobre refugiados e a criação de uma Lei interna sobre o refúgio**

Com relação aos instrumentos internacionais de proteção aos refugiados, o Brasil tem recepcionado os principais tratados internacionais referentes ao tema. O primeiro tratado do qual o Estado se tornou signatário foi a Convenção de 1951, recepcionada no ordenamento jurídico brasileiro em 1960 e promulgada em 1961.

Ao aderir a Convenção de 1951 o Brasil optou por adotar o que ficou conhecido como reserva geográfica e temporal. É que a Convenção dava aos países a faculdade de reconhecer como refugiados as pessoas que preenchessem todas as condições em virtude de eventos ocorridos na Europa anteriores ao dia 1º de janeiro de 1951.

Essas reservas foram incluídas porque na época, os Estados entendiam que a Convenção de 51 se destinava a atender somente os refugiados europeus em virtude da segunda guerra mundial.

Por conta do aumento dos refugiados em todas as partes do mundo, foi celebrado o Protocolo de 1967 que tinha por função específica remover as reservas geográficas e temporal que foram permitidas pela Convenção de 1951.

O Protocolo de 1967, foi recepcionado no ordenamento jurídico pelo Decreto Legislativo nº 93, de 30 de novembro de 1971, mas apenas foi promulgado pelo Decreto nº 70.946, de 7 de agosto de 1972, quando, só então, passou a vincular e a obrigar no plano do direito positivo interno.

Após a aderência de outros tratados internacionais referentes aos refugiados, como a Declaração de Cartagena em 1984, e com a queda das reservas temporal e geográfica, além da promulgação da Constituição Federal de 1988, que se sustenta no princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, o estado brasileiro passou a adotar uma postura mais atuante e defensora dos direitos dos refugiados.

Como forma de efetivar o compromisso firmado internacionalmente ao reconhecer os principais tratados referente a temática do refúgio, no ano de 1997, foi aprovado pelo Congresso Nacional a lei nº 9.474, que ficou conhecida como “Estatuto dos Refugiados”.

A criação de uma lei interna que trata exclusivamente da temática do refúgio representou um grande avanço no que se refere à proteção aos refugiados, uma vez

que a maior parte dos Estados signatários da Convenção de 1951 cuidam da matéria do refúgio através de dispositivos constitucionais ou por meio de legislações infraconstitucionais sobre a imigração ou direito de asilo.<sup>13</sup>

O Estatuto dos Refugiados é a primeira e única lei referente ao tema na América Latina, e regula mecanismos para a implementação da Convenção de 1951. Nas lições de Mazzuoli:

No Brasil, diversamente de vários outros países, há lei específica para a proteção dos refugiados. Trata-se da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, que define os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e estabelece critérios para a concessão do *status* de refugiado no país. Tal norma interna é a primeira lei nacional a implementar um tratado de direitos humanos no Brasil, sendo ainda a lei latino-americana mais ampla já existente no tratamento da questão. Outro ponto importante a ser destacado reside no fato de ser ela a primeira norma brasileira a fazer referência expressa à Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, impondo que a Declaração seja utilizada como referencial ético em toda a sua interpretação (art. 48).<sup>14</sup>

Entre outras mudanças, a Lei nº 9474/97 é inovadora ao ampliar o conceito da definição de refugiado trazido pela Convenção de 1951, inserindo em seu art. 1º, inciso III, todo aquele que “devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”.

A partir do Estatuto dos Refugiados, o Brasil estabeleceu critérios próprios para a concessão do refúgio, bem como um procedimento de elegibilidade, também foi criado no âmbito da Administração Pública Federal, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão responsável pela elegibilidade dos casos individuais de solicitações de refúgio e pela elaboração de políticas públicas que facilitem a integração local dos refugiados.

Além do mais, conforme determina o artigo 48 do Estatuto, os dispositivos dessa lei devem ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, com a Convenção de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com outros instrumentos internacionais de proteção de direitos humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido.

Essa cláusula evita que qualquer interpretação da Lei brasileira seja mais restritiva do que aquela interpretação prevista em instrumentos internacionais de

---

<sup>13</sup> JUBILUT, Líliliana Lyra. O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro. São Paulo: Método, 2007, p.191.

<sup>14</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Curso de Direito Internacional Público. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

proteção aos refugiados permitindo, assim, uma interpretação sempre mais favorável aos refugiados.

### **1.3. A proteção conferida aos refugiados através da Constituição de 1988**

A constituição da República em vigência, adotou em seu artigo 1º, inciso III, a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da ordem jurídica no país, reconhecendo o princípio como o centro da atenção jurídica<sup>15</sup>.

Esse princípio fundamental representa não só uma limitação à atuação positiva do Estado, isto é, o dever de se abster de praticar atos contrários à dignidade humana, mas também um dever de promover essa dignidade através de ações positivas, como forma de garantir o mínimo existencial para cada ser humano.

Dessa forma a proteção conferida a um refugiado fundamenta-se no princípio da dignidade da pessoa humana, uma vez que através da concessão do refúgio garante-se abrigo a uma pessoa que se vê obrigada a fugir do seu país de origem em razão de uma perseguição à sua vida ou liberdade.

O objetivo da concessão do refúgio é, portanto, proteger a vida de um ser humano e colocá-lo a salvo de qualquer tipo de discriminação garantindo, assim, a proteção da sua dignidade e os seus direitos mais fundamentais.

Nas lições de Fernández Garcia<sup>16</sup>, entende que o conceito de dignidade humana é fruto de um processo sociocultural e, como tal, define-se como o respeito mínimo à condição de ser humano assim considerado em cada momento histórico.

Já o artigo 3º, inciso IV da CF/88, elenca entre os objetivos a serem alcançados pelo Estado, a promoção do bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Nessa perspectiva o Brasil se compromete, ainda que indiretamente, a proteger os refugiados, que são pessoas vítimas de uma discriminação tão violenta que converge para uma perseguição em razão da sua raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a um grupo social.

O fundamento da proteção nacional ao refugiado também é visível no artigo 4º do diploma em estudo, que apresenta os princípios que regem o Brasil nas suas

---

<sup>15</sup> Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 30/09/2016.

<sup>16</sup> GARCIA, apud, ANNONI/VALDES, 2012, O Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil. Curitiba. Ed: Juruá, 2012 p. 29.

relações internacionais. Entre eles destacam-se o princípio da prevalência dos direitos humanos (inciso II), o princípio da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (inciso IX) e o princípio da concessão de asilo político (inciso X).

Finalmente, os solicitantes de refúgio e refugiados são ainda amparados pelo disposto no artigo 5º, *caput* da Carta Magna que, em conjunto com o fundamento constitucional de proteção à dignidade da pessoa humana, determina a igualdade de direitos entre os brasileiros e os estrangeiros.

Embora o artigo 5º, *caput*, limite a titularidade de direitos fundamentais ao “estrangeiro residente”, é pacificado na doutrina e jurisprudência a extensão da titularidade de tais direitos a todos os estrangeiros, residentes ou não no país.

Essa previsão constitucional se dá ainda devido ao reconhecimento pela Constituição Federal dos direitos decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil previstos no art. 5º, parágrafo 2º, uma vez que o Estado brasileiro ratificou tratados como o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e a Convenção Americana de Direitos Humanos, aonde os direitos fundamentais são estendidos a todas as pessoas independente se sua nacionalidade.

No tocante as previsões constitucionais, ainda que indiretas, no que tange os direitos dos refugiados, afirma Liliana Jubilut:

Com base nesses princípios, pode-se afirmar que os alicerces da concessão do refúgio, vertente dos direitos humanos e espécie do direito de asilo, são expressamente assegurados pela Constituição Federal de 1988, sendo ainda elevados à categoria de princípios de nossa ordem jurídica. Sendo assim, a Constituição Federal de 1988 estabelece, ainda que indiretamente, os fundamentos legais para a aplicação do instituto do refúgio pelo ordenamento jurídico brasileiro.<sup>17</sup>

Portanto, todas as garantias e todas as obrigações previstas no ordenamento jurídico brasileiro, salvo as exceções previamente estipuladas, abrangem também os estrangeiros que vêm buscar refúgio no Brasil.

Antes de fazer uma análise do Estatuto dos Refugiados, Lei nº 9474/97, é preciso entender a proteção dos refugiados dentro do Direito Internacional, assunto que será abordado no próximo capítulo.

---

<sup>17</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro. São Paulo: Método, 2007, p.182.

## CAPÍTULO 2 – O DIREITO INTERNACIONAL E O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

### 2.1. O Direito Internacional dos Direitos Humanos como fonte de proteção dos refugiados

O Direito Internacional dos Direitos Humanos surgiu no contexto pós Segunda Guerra Mundial por força da criação da Organização das Nações Unidas – ONU, com o objetivo de conceder garantias mínimas à pessoa humana, através da asseguuração de direitos essenciais ao homem.<sup>18</sup>

Os Direitos Humanos podem ser definidos como aqueles essenciais ao desenvolvimento digno da pessoa humana. Consistem em direitos de todo ser humano, uma vez que a pessoa humana é sujeito de direitos, pelo simples fato de sua essência humana.<sup>19</sup>

Depois da Segunda Guerra, percebeu-se que a questão dos direitos humanos precisava ser revista e regulamentada diante do cenário internacional para que as barbaridades cometidas naquela época não tornassem a sucumbir. Para isso, foi criada a ONU, com o objetivo de defender e resguardar os direitos dos povos e assegurar a paz mundial.

Nas palavras de Liliana Lyra Jubilut,

(...) em 1945 criou-se a ONU, organização intergovernamental, de caráter universal e representativa da comunidade internacional, para atuar exatamente na manutenção da segurança e da paz internacionais, para desenvolver relações amistosas entre os Estados, para promover a cooperação entre os povos, especialmente na defesa dos direitos humanos, e para funcionar como um centro harmonizador das ações internacionais neste sentido.<sup>86</sup> Marcava-se, com isso, o início da terceira etapa do desenvolvimento dos direitos humanos, sua internacionalização.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro. São Paulo: Método, 2007, p. 51.

<sup>19</sup> Os direitos humanos são, por sua vez, direitos inscritos (positivados) em tratados ou em costumes internacionais. Ou seja, são aqueles direitos que já ascenderam ao patamar do Direito Internacional Público. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Curso de direito internacional público. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 750.

<sup>20</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro. São Paulo: Método, 2007, p. 55.

Em 1948, a Organização das Nações Unidas através de sua Assembleia Geral, aprovou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, primeiro ponto jurídico de referência no assunto e que se caracterizava em disseminar a ideia de que os direitos humanos eram universais, ou seja, para todos, e indivisíveis.<sup>21</sup>

A partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos foram surgindo uma série de tratados internacionais de proteção a pessoa humana e seus direitos como a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (1948), a Convenção Europeia de Direitos Humanos (1950), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), os Pactos Internacionais de Direitos Humanos (1966), a Convenção Americana de Direitos Humanos (1969), a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (1972), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Direitos dos Povos (1981), a Convenção sobre Direito do Mar (1982), a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984), a Convenção sobre os Direitos das Crianças (1989) e a Convenção sobre a Diversidade Biológica (1992).

Tais documentos internacionais garantiram que a proteção aos refugiados também fosse pensada e regulamentada, uma vez que O Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito dos Refugiados estão interligados e um é consequência do outro. A diferença entre eles está na abrangência, uma vez que o Direito Internacional dos Direitos Humanos inclui todas as pessoas e assegura condições mínimas para que elas sobrevivam com dignidade, enquanto que o Direito Internacional dos Refugiados se limita aqueles que sofrem algum tipo de perseguição.

Portanto, o Direito Internacional dos Refugiados representa uma linha do Direito Internacional dos Direitos Humanos que busca a proteção dos direitos mais básicos e essenciais inerentes a pessoa humana e a efetivação desses direitos dentro da esfera estatal.

---

<sup>21</sup> ANNONI, Danielle. O Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil. Danielle Annoni, Lysian Carolina Valdes. Curitiba. Ed: Juruá, 2012. p. 69.

## 2.2. As fontes do Direito Internacional dos Refugiados

Em sentido amplo a palavra fonte pode ser compreendida como a origem de algo. Nas lições de Jubilut:

Por fontes entendemos as partículas básicas do regime legal. É delas que emanam todas as regras jurídicas que vão estabelecer direitos e deveres aos sujeitos de direito. As fontes podem ser tanto os métodos e procedimentos de criação de regras, quando são denominadas fontes formais, quanto podem provar a existência de uma regra, as denominadas fontes materiais. Estas apresentam um aspecto sociológico, uma vez que a prova das regras pode demonstrar a sua força, como, por exemplo, por meio do quórum de aprovação de uma determinada norma na esfera de uma organização internacional.<sup>22</sup>

A proteção internacional aos refugiados tem por base normativa as fontes de Direito Internacional Público. As fontes do Direito Internacional Público se dividem em: tratados, costume internacional, princípios gerais de direito, doutrina, decisões judiciais, equidade, atos unilaterais das organizações internacionais e dos Estados. Entre eles encontram-se as fontes do Direito Internacional dos Refugiados.<sup>23</sup>

Os tratados, conforme a definição dada pela Convenção de Viena sobre Direitos dos Tratados de 1969 consiste em: “ Um acordo internacional, celebrado entre Estados e regido pelo direito internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação particular”.<sup>24</sup>

Os tratados representam a principal fonte do Direito Internacional Público de acordo com a doutrina, uma vez que são responsáveis por positivizar a norma internacional. São celebrados de forma escrita e solene, podendo ser bilateral, caso tenha apenas dois Estados partes ou multilateral quando possui três ou mais Estados que sejam signatários da norma.

No tocante ao Direito Internacional dos Refugiados, o tratado de maior relevância que veio regulamentar o instituto do refúgio foi a Convenção de 1951 que estabeleceu padrões de proteção aos refugiados da época e celebrado por meio do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, ficando conhecido como “Estatuto dos Refugiados”.

---

<sup>22</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro. São Paulo: Método, 2007, p. 80.

<sup>23</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro. São Paulo: Método, 2007, p. 82.

<sup>24</sup> BRASIL, Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm). Acesso em: 27/09/2016.

A Convenção de 1951 permitia que os Estados signatários fizessem uma espécie de reserva geográfica, uma vez que no conceito de refugiados apresentado pelo Estatuto (já mencionado neste trabalho) deixavam margem para o acolhimento somente dos refugiados europeus que haviam acabado de sair de uma guerra mundial, fato alvo de muitas críticas ante a limitação da norma.

Por conta das restrições da Convenção de 1951 e pelo fato do aumento populacional dos refugiados que saíam fora da reserva adotada pela Convenção foi aprovado outro tratado internacional de proteção aos Refugiados, qual seja, o Protocolo de 1967 que acabou com as chamadas reservas geográficas, ampliando a conceituação instituída pela Convenção de 1951.

Embora esses dois tratados sejam os principais no que se refere aos direitos dos refugiados por serem a base jurídica, existem outros tratados que garantem a proteção dos refugiados mesmo que não sejam específicos sobre o tema, mas em função de garantir direitos humanos que são universais, indivisíveis e estão interligados.<sup>25</sup>

No que diz respeito à fonte do Costume Internacional que é a fonte mais antiga do Direito Internacional Público, é a prática geral e consistente por parte dos Estados, entendida por eles como uma obrigação legal.

De acordo com Mazzuoli, para a formação do costume internacional existem dois elementos caracterizadores que são o elemento material e o elemento psicológico. O elemento material ou objetivo seria a prática reiterada e uniforme de determinados atos praticados pelos Estados. Já o elemento psicológico ou subjetivo é a consciência de que aquilo que se está praticando deve ser cumprido.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> JUBILUT, Lílana Lyra. O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro. São Paulo: Método, 2007, p. 89.

<sup>26</sup> O elemento material ou objetivo é a repetição generalizada, reiterada e uniforme de certos atos praticados pelos sujeitos de Direito Internacional ante a um quadro fático é o elemento material do costume. Em suma, o elemento material do costume consubstancia-se na repetição generalizada e habitual de certos atos praticados pelos Estados ou organizações internacionais, capaz de criar uma prática entre eles. O elemento material, entretanto, não estaria apto para formar a norma costumeira se a repetição de determinada prática fosse determinada apenas por mero hábito, destituído de qualquer obrigatoriedade jurídica. Por esse motivo é que, para a formação concreta do costume, além da prática geral é também necessária a convicção de que aquilo que se pratica deve ser realmente (juridicamente) cumprido. Assim, para que o costume sobreviva como tal, é necessário que a prática reiterada de atos estatais ou organizações seja comandada pela chamada *opinio juris*, que é o elemento psicológico, subjetivo ou espiritual da formação do costume psicológico ou subjetivo. A *opinio juris* não é apenas um acordo tácito ou abstrato de vontades, mas sim a crença prematura dos atores da sociedade internacional de que aquilo que se pratica reiteradamente se estima obrigatório, pelo fato de



Cabe ressaltar que o costume internacional serve de base para a sistematização do instituto do refúgio, daí portanto a sua importância para o Direito Internacional dos Refugiados.

Outra fonte aplicada ao Direito Internacional dos Refugiados são os princípios gerais de direito. Na visão de Mazzuoli:

Portanto, os “princípios gerais de direito” são os princípios consagrados nos sistemas jurídicos dos Estados, ainda que não sejam aceitos por todos os sistemas jurídicos estatais, bastando que um número suficiente de Estados os consagrem.<sup>27</sup>

No que tange ao Direito dos Refugiados, destacam-se dois princípios gerais de direito: o princípio da solidariedade o princípio da cooperação internacional.

O princípio da solidariedade foi consagrado no 4º parágrafo preambular da Convenção de 1951:

Considerando que da concessão do direito de asilo podem resultar encargos indevidamente pesados para certos países e que a solução satisfatória dos problemas cujo alcance e natureza internacionais a Organização das Nações Unidas reconheceu, não pode, portanto, ser obtida sem cooperação internacional.<sup>28</sup>

De acordo com tal princípio, os Estados devem dividir as dificuldades e os custos globais, sendo importante para a temática dos refugiados por um Estado conceder proteção a pessoas de outro país que carecem de acolhida.

Já o princípio da cooperação internacional também encontra amparo no parágrafo 4º juntamente com o parágrafo 6º da Convenção de 51 que afirma:

Notado que o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados tem a incumbência de zelar pela aplicação das convenções internacionais que assegurem a proteção dos refugiados, e reconhecendo que a coordenação efetiva das medidas tomadas para resolver este problema dependerá da cooperação dos Estados com o Alto Comissariado.<sup>29</sup>

As decisões judiciais ou jurisprudência internacional que são as fontes subsidiárias ou meios auxiliares, são as decisões das cortes e tribunais internacionais.

Para os direitos dos refugiados, as principais cortes são a Corte Internacional de Justiça e as Cortes Interamericana e Europeia de Direitos Humanos, além dos

---

ser justo e pertencente ao universo do Direito. MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Algumas questões jurídicas sobre a formação e aplicação do costume internacional. In: Revista dos Tribunais, vol. 921 - 2012, p. 259-278.

<sup>27</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Curso de Direito Internacional Público. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 151.

<sup>28</sup> BRASIL, Promulgada no Brasil pelo Decreto nº 50.21, de 28.01.1961.

<sup>29</sup> BRASIL, <sup>29</sup> Promulgada no Brasil pelo Decreto nº 50.21, de 28.01.1961.

julgados brasileiros que também são jurisprudência enquanto fonte do Direito Internacional.

Do mesmo modo que a jurisprudência, a doutrina também consiste em uma fonte subsidiária do Direito Internacional Público. É posição dos juristas, as referências doutrinárias acerca do tema. No campo do Direito dos Refugiados a principal fonte doutrinária é a Declaração de Cartagena de 1984, que é o “resultado de um colóquio acadêmico patrocinado pela Universidade de Cartagena, o Centro Regional para Estudos do Terceiro Mundo e o ACNUR, sob os auspícios do Governo colombiano”.

30

A Declaração de Cartagena foi feita em meio à crise que ocorria na América Central na época, com o objetivo de reavaliar a proteção internacional aos refugiados, sendo que a principal mudança trazida pela Declaração foi a ampliação do conceito de refugiados que passou a abranger as pessoas que sofreram graves violações de direitos humanos. Vejamos:

fugiram de seus países porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas pela violência generalizada, pela agressão estrangeira, pelos conflitos internos, pela violação maciça dos direitos humanos ou por outras circunstâncias que hajam perturbado gravemente a ordem pública.<sup>31</sup>

A ampliação do conceito de refugiados trazido pela Declaração de 1984 serviu de inspiração para outros países, inclusive para o Brasil que como já foi destacado no capítulo anterior é signatário do diploma.

Por fim temos como fonte subsidiária do Direito Internacional Público e por consequência, do Direito internacional dos Refugiados, a Analogia e a Equidade. A analogia é a aplicação no caso concreto de uma norma jurídica feita para servir a um caso semelhante ou parecido. Já a equidade ocorre nos casos em que a norma jurídica não existe ou não é eficaz para solucionar o caso concreto. Para tanto, decide-se com base em outras regras ou outros princípios existentes.

### **2.3. A proteção internacional aos refugiados através do ACNUR**

---

<sup>30</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro. São Paulo: Método, 2007, p. 104

<sup>31</sup> Do final da década de 1970 ao início dos anos 80 deste mesmo século, verificou-se o fluxo em massa de refugiados nesta região, fenômeno há muito não visto no cenário internacional. Tal fato se deu em função de graves violações de direitos humanos, violência generalizada e conflitos civis, como os da Nicarágua, Guatemala e El Salvador. Art. 3º, Declaração de Cartagena de 1984.

Não se pode falar em proteção internacional aos refugiados sem destacar o principal órgão de atuação nesse âmbito. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR, criado em 1950 pela Assembleia Geral das Nações Unidas com o objetivo de proteger e acompanhar os refugiados no contexto internacional.

O ACNUR tem sua sede em Genebra, na Suíça, e seu responsável é chamado de Alto Comissário que trabalha diretamente vinculado ao Secretário Geral da ONU e conta com o auxílio de um Comitê Executivo e com um orçamento anual de três bilhões de dólares.<sup>32</sup>

Conforme o Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, o trabalho do ACNUR possui caráter humanitário, social e estritamente apolítico. O ACNUR trabalha tanto com as questões legais e diplomáticas dos refugiados, quanto com as questões relativas à assistência material e as principais funções desempenhadas pelo órgão são: providenciar proteção internacional para os refugiados e buscar soluções permanentes para essa problemática.

No estado brasileiro, o ACNUR atua juntamente com o Comitê Nacional para Refugiados – CONARE, além de cooperar com Organizações Não Governamentais existentes no país que cuidam do assunto.

Segundo informações do próprio órgão, estima-se que mais de 43 milhões de pessoas estão dentro do interesse do ACNUR, entre solicitantes de refúgio, refugiados, apátridas, deslocados internos e repatriados. Estas populações estão distribuídas em todos os continentes.<sup>33</sup>

Em seu campo de atuação o ACNUR busca a adoção de padrões internacionais de tratamento dos refugiados e a efetiva implementação desses padrões em áreas como emprego, educação, moradia. Cuida também das garantias contra o retorno forçado para um Estado no qual o refugiado tenha motivos para temer uma perseguição.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup>O orçamento atual da agência é de US\$ 3 bilhões por ano. Diferentemente das demais agências da ONU, o ACNUR se mantém por meio de contribuições voluntárias de países doadores. Sendo assim, a agência precisa desenvolver grandes campanhas de captação de recursos. Os fundos indispensáveis para a sobrevivência de milhões de pessoas são buscados junto à comunidade internacional, ao setor privado e a doadores particulares em todo o mundo. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/breve-historico-do-acnur/>. Acesso em 27/09/2016

<sup>33</sup>Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/breve-historico-do-acnur/>. Acessado em 27/09/2016.

<sup>34</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro. São Paulo: Método, 2007, p. 153

O ACNUR também trabalha com estratégias de soluções para a temática através da repatriação, que é a volta voluntária do refugiado para seu Estado de origem, a integração local, ajudando o refugiado a se adaptar e se integrar à sociedade do país que lhe concedeu acolhida e no reassentamento, que ocorre quando o refugiado é transferido para outro Estado por motivos de falta de adaptação ou riscos para a vida do refugiado por parte do primeiro Estado que o acolhera.<sup>35</sup>

É também competência do ACNUR fiscalizar a aplicação da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 pelos países signatários, evitando interpretações restritivas ou aplicações inadequadas que causem prejuízos à proteção internacional.

Ressalta-se, que o ACNUR atende não somente aos refugiados. Diante do caráter humanitário do trabalho realizado pelo ACNUR e do aumento do número de pessoas em situação de emergência que não se enquadravam no conceito de refugiado apresentado pela Convenção de 1951 ou pelo Protocolo de 1967, ficando desprotegidas, o órgão passou a atender pessoas que fogem de um conflito ou de acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública, tais como pessoas deslocadas internamente, os apátridas, os refugiados ambientais e os migrantes econômicos.

Por fim, após a exposição do instituto do refúgio, sua definição e adoção pelo estado brasileiro, bem como como se dá a proteção aos refugiados através do Direito Internacional, necessário se faz a análise dos critérios que justificam a concessão do refúgio, os elementos negativos que determinam a exclusão ou a cessação dessa condição, assim como a Lei nº 9.474/97, sua relevância para os refugiados e os problemas que ainda não foram alcançados pela legislação e pelo Estado brasileiro.

---

<sup>35</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro. São Paulo: Método, 2007, p. 154.

## CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DA LEI Nº 9474/97

### 3.1. A criação do Conare e sua importância no procedimento de solicitação de refúgio

O instituto do refúgio no Brasil é regulado pela Lei nº 9.474/97, também conhecida como Estatuto dos Refugiados, que além de sustentar os critérios estabelecidos pela Convenção de 1951 para o conceito de refugiados, amplia essa denominação com base na Declaração de Cartagena de 1984, trazendo a definição ampliada do tema, abrangendo também todos aqueles que são obrigados a deixar seu país de origem em razão de “grave e generalizada violação de direitos humanos”.

A Lei 9.474/1997 é extremamente bem estruturada do ponto de vista formal: ela traz em seu Título I os aspectos caracterizadores dos refugiados; o Título II trata do ingresso no território nacional e do pedido de refúgio; o Título III institui e estabelece as competências do CONARE (que, como já mencionado, vem a ser o órgão responsável pelo reconhecimento do *status* de refugiado); o Título IV traz as regras do Processo de Refúgio; o Título V trata das possibilidades de expulsão e extradição; o Título VI se ocupa da cessação e da perda da condição de refugiado; o Título VII relaciona as soluções duráveis; e o Título VIII cuida das disposições finais.

Além de estabelecer a definição de refugiado a ser aplicada no Brasil, a Lei nº 9.474/97 estabeleceu as bases do procedimento administrativo para a determinação do *status* de refugiado. Para isso, foi criado então um órgão deliberativo, no âmbito do Ministério da Justiça, chamado de Comitê Nacional para Refugiados – CONARE, e a criação de um órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça, o Conare, com competência para: 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 à população refugiada; e aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução da Lei nº 9.474/97.

O Conare possui um representante de cada entidade relacionada abaixo, que juntos, compõem o órgão: Ministério da Justiça, que o preside, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho, Ministério da Saúde, Ministério da Educação e do Desporto, Departamento de Polícia Federal e uma organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção da população refugiada no País, sendo está atualmente a Caritas Arquidiocesana de São Paulo. O ACNUR é membro convidado para as reuniões do Conare, com direito a voz, contudo, sem direito a voto.<sup>36</sup>

O art. 12 da Lei nº 9474/97<sup>37</sup> traz as atribuições do Conare que utiliza critérios jurídicos e humanitários para o deferimento do pedido de refúgio e também da escolha do refugiado que será beneficiado com o reassentamento (programa que será abordado no próximo tópico desse trabalho).

Em suma, o procedimento do processo de reconhecimento da condição de refugiado se inicia com a apresentação do estrangeiro perante o órgão da Polícia Federal mais próximo de onde ele se encontre, para externar sua vontade de solicitar o reconhecimento da condição de refugiado. O processo é gratuito e tem caráter urgente.

O Termo de Declarações, então lavrado, marca formalmente o estabelecimento dos procedimentos. Deve-se ressaltar que o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para a solicitação de refúgio. O ACNUR deverá ser informado a respeito da solicitação de refúgio<sup>38</sup> e poderá oferecer sugestões visando facilitar seu andamento.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> Os representantes mencionados são designados pelo Presidente da República, mediante indicações dos órgãos e da entidade que o compõem. (Lei nº 9.474/97, art. 14, § 2º).

<sup>37</sup> Compete ao CONARE, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados: I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado;

II - decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado; III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado; IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados; V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei. (Lei nº 9.474/97, art. 12).

<sup>38</sup> O ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes. (Lei nº 9.474/97, art. 8º).

<sup>39</sup> A autoridade competente informará o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR sobre a existência do processo de solicitação de refúgio e facultará a esse organismo a possibilidade de oferecer sugestões que facilitem seu andamento. (Lei nº 9.474/97, art. 18, parágrafo único).

O estrangeiro presta, assim, declarações a respeito das circunstâncias de sua entrada no Brasil e das razões que o fizeram deixar seu país de origem e/ou residência habitual, além de preencher, com a ajuda de um intérprete se houver necessidade, a solicitação de reconhecimento como refugiado, indicando identificação completa, qualificação profissional, grau de escolaridade do solicitante e membros de seu grupo familiar, bem como o relato das circunstâncias e dos fatos que fundamentam o pedido de refúgio, inclusive com indicação de elementos de prova pertinentes.

Proferida a decisão, o Conare irá notificar o solicitante e a Polícia Federal para que sejam tomadas as medidas administrativas cabíveis de acordo com o art. 27<sup>40</sup> do Estatuto, e no caso de deferimento do pedido, o solicitante receberá a documentação que o identifica, recebendo o status de refugiado.<sup>41</sup>

Caso a decisão seja negativa quanto ao pedido de refúgio, o solicitante poderá recorrer da decisão no prazo de quinze dias a contar da notificação, o recurso deverá ser interposto junto ao Ministério da Justiça<sup>42</sup>. Durante esse período, o solicitante de refúgio pode permanecer em território brasileiro, e ficará sujeito a legislação de estrangeiro, tendo por garantia a não transferência para seu país de origem enquanto houver as circunstâncias que o coloque em perigo.

A decisão de concessão da condição de refúgio pode ser alterada pelo Supremo Tribunal Federal caso seja do entendimento da Suprema Corte que a concessão não esteja de acordo com os preceitos legais.<sup>43</sup>

Nesse sentido esclarece Mazzuoli:

Nada obsta, porém, para que o Supremo Tribunal Federal – que é o tribunal constitucionalmente competente para julgar processos extradicionais – declare nula (sob o aspecto da legalidade) a decisão do Ministro da Justiça concessiva do status de refugiado, pelo fato de não escapar a decisão

---

<sup>40</sup> Proferida a decisão, o CONARE notificará o solicitante e o Departamento de Polícia Federal, para as medidas administrativas cabíveis. (Lei nº 9474/97, art. 27).

<sup>41</sup> 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. (Lei nº 9.474/97, art. 28).

<sup>42</sup> 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. (Lei nº 9.474/97, art. 29).

<sup>43</sup> Como exemplo é válido citar o caso do italiano Cesare Battisti, ao qual o governo brasileiro, mediante decisão do Ministro da Justiça, na época, Tarso Genro, concedeu o status de refugiado em janeiro de 2009. A referida decisão provocou a reação da Itália, a qual solicitou a extradição de Battisti, acusado e condenado à pena de prisão perpétua por quatro crimes no país. Ante a condição de refugiado, Battisti não poderia ser extraditado. Ressalte-se por oportuno, que o Conare rejeitou seu pedido de refúgio por 3 votos a 2. Mediante recurso ao Ministro da Justiça obteve seu intento. A decisão concessiva do refúgio passou pelo crivo do STF, o qual em novembro de 2009, por 5 votos contra 4, autorizou a extradição do refugiado. A referida decisão, entretanto, não é determinativa, apenas autorizativa, uma vez que a decisão final fica a cargo do Presidente da República.

ministerial do controle de legalidade exercido (exclusivamente) pela Suprema Corte, caso em que poderá o STF prosseguir na análise do pedido extradicional. Em outras palavras, sendo a manifestação do Ministro da Justiça ato administrativo vinculado, não está imune à fiel observância da lei e à apreciação do STF, sobretudo no que tange à análise do nexo entre a sua motivação e as hipóteses normativas pertinentes.<sup>44</sup>

### 3.2. A atuação do Conare no programa de reassentamento

O programa de reassentamento é previsto pela Convenção de 1951 e pela Lei nº 9474/97 como forma de aumentar as garantias de proteção aos refugiados. Nas explicações de Jubilut, o reassentamento consiste:

na prática de um Estado acolher, em seu território, refugiados já reconhecidos como tais, pelo ACNUR e/ou por outro Estado, mas que não tiveram toda a proteção necessária fornecida pelo país que lhes deu acolhida (seja por necessidade de proteção jurídica e física, seja pela necessidade de cuidados médicos específicos, seja por uma condição especial – como a de crianças e adolescentes, de idosos, de mulheres em situação de risco ou de famílias separadas) ou por total falta de integração local. Os países de reassentamento seriam, assim, uma espécie de segundo país de acolhida para refugiados que não conseguiram ou não puderam permanecer no país que primeiro os acolheu, sendo, portanto, o terceiro país do refugiado (após o seu país de origem e/ou de residência habitual e o país de acolhida).<sup>45</sup>

O reassentamento é, portanto, uma nova chance de integração para os migrantes. Outra característica importante do reassentamento consiste no fato dele ser voluntário, ou seja, o refugiado deve concordar em mudar de país de proteção. Isto decorre indiretamente do princípio do *non-refoulement* ou não devolução, pois, caso se realizasse a troca de países sem a aceitação do refugiado, poderia estar encobrendo sua devolução para um país no qual tivesse sua vida ameaçada.<sup>46</sup>

Quanto ao programa de reassentamento, a escolha dos refugiados reassentados fica por conta do Conare, sendo o procedimento feito por duas formas.

Na primeira fase o Conare analisa o perfil do solicitante, através do estudo de um dossiê feito pelo Acnur, ou pelas informações coletadas junto ao solicitante. Para que isso aconteça, um grupo se desloca até o local em que o solicitante de refúgio se encontra, e são analisados os prós e contras de se reassentar determinada pessoa ou grupos de pessoas.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Curso de Direito Internacional Público. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 834.

<sup>45</sup> JUBILUT, Lílíana Lyra. O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro. São Paulo: Método, 2007, p. 199.

<sup>46</sup> JUBILUT, Lílíana Lyra. O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro. São Paulo: Método, 2007, p. 200.

<sup>47</sup> ANNONI, Danielle. O Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil. Danielle Annoni, Lysian Carolina Valdes. Curitiba. Ed: Juruá, 2012. P. 108



O grupo também analisa o grau de instrução do candidato, ofício ou função que possa ser desempenhada no Brasil, uma vez que o reassentamento pode acontecer tanto na área urbana quanto rural. E principalmente, se analisa a disposição do candidato em partir para o país em busca de uma nova vida. Feita a reunião de todos esses dados, o Conare delibera.

Destaca-se que as despesas referentes ao descolamento do reassentado, bem como as necessárias ao seu reassentamento são pagas pelo Acnur, não onerando o Estado acolhedor.

Ao chegar no território brasileiro, o reassentado é levado para uma residência provisória aonde recebe o apoio dos órgãos acima citados e as orientações necessárias à sua integração.<sup>48</sup>

Dessa forma, é inquestionável a importância do Conare na concretização dos objetivos traçados pela Lei nº 9474/97, qual seja, a de proporcionar a proteção aos migrantes que tiveram ou estão na iminência de ter seus direitos humanos violados. O trabalho realizado pelo Conare coloca o Brasil como defensor dos direitos humanos de milhares de pessoas que buscam no território brasileiro nova história para suas vidas.

### **3.3. O processo de reconhecimento do status de refugiado**

Como fora abordado, o Conare é o órgão no âmbito do Ministério da Justiça responsável por analisar o pedido e declarar o reconhecimento da condição de refugiado. A decisão do Conare poderá acolher o pedido ou negar a condição de refugiado ao solicitante.

A decisão de reconhecimento da condição de refugiado é ato declaratório, apenas declara o direito à proteção da qual o solicitante já era titular, posto que já era refugiado antes mesmo da decisão, e deverá ser fundamentada, conforme art. 26 do Estatuto dos refugiados<sup>49</sup>.

Tal decisão de reconhecimento faz com o que o refugiado tenha a proteção do governo brasileiro. Após ser proferida a decisão pelo CONARE, este órgão notificará o solicitante e o Departamento da Polícia Federal para que tomem as medidas

---

<sup>48</sup> ANNONI, Danielle. O Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil. Danielle Annoni, Lysian Carolina Valdes. Curitiba. Ed: Juruá, 2012. p. 109.

<sup>49</sup> A decisão pelo reconhecimento da condição de refugiado será considerada ato declaratório e deverá estar devidamente fundamentada. (Lei nº 9.474/97, art. 26).

administrativas cabíveis<sup>50</sup>. A Polícia Federal deverá comunicar essa decisão ao órgão onde tramitar o procedimento administrativo ou criminal para que se proceda ao arquivamento de qualquer processo pela entrada irregular no país<sup>51</sup>. O solicitante, agora considerado refugiado reconhecido pelo governo brasileiro, deverá ser comunicado para que se registre junto à Polícia Federal e assine o Termo de Responsabilidade, que contém os direitos e deveres dos refugiados e possa então solicitar cédula de identidade permanente - o seu Registro Nacional de Estrangeiro (RNE).

O refugiado também terá direito à carteira de trabalho e passaporte brasileiro. A assinatura do Termo de Responsabilidade é nota que merece destaque, vez que esse documento contém informações relevantes para o refugiados e caso não sejam observadas podem levar a perda do refúgio, como por exemplo, a necessidade de autorização prévia para viagens ao exterior, portanto, esse documento deve ser bem compreendido para que o refugiado não tenha dúvidas quanto aos seus deveres.

Porém, apesar da Lei nº 9474/97 prevê a assistência de um interprete durante o processo de determinação do status de refugiado, na prática o que acontece são traduções precárias feitas por outros refugiados já reconhecidos e que conhecem o idioma do solicitante. Essa tradução precária diante a ausência de interpretes está distante do que prevê a legislação interna.

Após o reconhecimento da condição de refugiado, o estrangeiro não poderá ser extraditado, podendo ser expulso do território nacional somente por motivos de segurança nacional ou de ordem pública.<sup>52</sup> Mesmo nesse caso, o refugiado não poderá ser enviado para o país que o colocou na situação de risco.

Em linhas gerais, os refugiados estão sujeitos ao disposto na Lei 6.815/80, também conhecida como Estatuto dos Estrangeiros, e também são protegidos pela Constituição brasileira que prevê em seu artigo 5º, caput, a igualdade de direitos entre

---

<sup>50</sup> Proferida a decisão, o CONARE notificará o solicitante e o Departamento de Polícia Federal, para as medidas administrativas cabíveis. (Lei nº 9.474/97, art 27)

<sup>51</sup> A solicitação, apresentada nas condições previstas nos artigos anteriores, suspenderá qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular, instaurado contra o petionário e pessoas de seu grupo familiar que o acompanhem. § 1º Se a condição de refugiado for reconhecida, o procedimento será arquivado, desde que demonstrado que a infração correspondente foi determinada pelos mesmos fatos que justificaram o dito reconhecimento. § 2º Para efeito do disposto no parágrafo anterior, a solicitação de refúgio e a decisão sobre a mesma deverão ser comunicadas à Polícia Federal, que as transmitirá ao órgão onde tramitar o procedimento administrativo ou criminal. (Lei nº 9.474/97, art. 10).

<sup>52</sup> Não será expulso do território nacional o refugiado que esteja regularmente registrado, salvo por motivos de segurança nacional ou de ordem pública. (Lei nº 9.474/97, art. 36).

os brasileiros e os estrangeiros residentes no país, salvo as exceções previamente estipuladas.

O Estatuto dos Refugiados, a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 trazem os aspectos específicos de proteção aos refugiados que não excluem, todavia, o disposto em instrumentos internacionais de que o governo brasileiro seja parte, ratifique ou venha a aderir.<sup>53</sup>

Assim sendo, os refugiados no Brasil possuem os mesmos direitos e a mesma assistência básica que deve ser prestada a todo nacional e a qualquer outro estrangeiro que resida legalmente no Brasil. Entre os direitos assegurados aos refugiados estão os direitos civis básicos, tais como liberdade de pensamento e de deslocamento, não sujeição à tortura e a tratamentos cruéis e degradantes, e os direitos econômicos, sociais e culturais, como o acesso aos serviços de saúde pública e educação, direito ao trabalho e à liberdade de culto.

Em contrapartida, os refugiados no Brasil têm como obrigação respeitar a Constituição Federal e as leis brasileiras e devem observar as providências destinadas à manutenção da vida civil e da ordem pública, pois a prática de atos contrários à segurança nacional ou à ordem pública é motivo de perda da condição de refugiado<sup>54</sup>.

Constituem ainda deveres impostos aos refugiados no Brasil: informar a Polícia Federal e o CONARE, no prazo de 30 dias, qualquer mudança de endereço; manter a sua documentação atualizada e não sair do território nacional sem autorização prévia e expressa do CONARE, sob pena de perder a condição de refugiado<sup>55</sup>.

Portanto, os refugiados acolhidos no país devem receber tratamento igualitário em relação aos brasileiros natos e naturalizados bem como aos estrangeiros já residentes no país. E são sujeitos de direitos e deveres, sendo que cabe ao governo brasileiro a garantia dessa recepção e integração dos refugiados na sociedade observando essas determinações.

Necessário também discorrer sobre o que ocorre no caso da decisão do Conare ser negativa e não haver o reconhecimento da condição de refugiado, tendo em vista

---

<sup>53</sup> O reconhecimento da condição de refugiado, nos termos das definições anteriores, sujeitará seu beneficiário ao preceituado nesta Lei, sem prejuízo do disposto em instrumentos internacionais de que o Governo brasileiro seja parte, ratifique ou venha a aderir. (Lei nº 9.474/97, art. 4º).

<sup>54</sup> Implicará perda da condição de refugiado: o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública. (Lei nº 9.474/97, art. 39, III).

<sup>55</sup> Implicará perda da condição de refugiado: a saída do território nacional sem prévia autorização do Governo brasileiro. (Lei nº 9.474/97, art. 39, IV).

o não convencimento do órgão da existência de uma das cláusulas de inclusão previstas no art. 1º da Lei 9.474/97 ou pela caracterização de umas das cláusulas de exclusão (art. 3º da Lei 9.474/97). Nesse caso deverá ser a decisão fundamentada.

A Resolução Normativa nº 8, de 6 de agosto de 2002, dispõe ainda que será publicado no Diário Oficial o indeferimento do pedido de reconhecimento da condição de refugiado daquele solicitante que, no prazo de seis meses, a contar da data da decisão do Comitê, não for localizado para receber a devida notificação. Tal dispositivo visa impedir que o processo de reconhecimento da condição de refugiado fique paralisado por inércia do solicitante.<sup>56</sup>

Contra tal decisão é cabível recurso que poderá ser interposto pelo próprio solicitante de refúgio e dirigido ao Ministro da Justiça dentro do prazo de 15 dias, a contar da data de notificação.

A decisão do Ministro deverá ser notificada ao CONARE para que seja dada ciência ao solicitante e ao Departamento da Polícia Federal para as providências cabíveis.<sup>57</sup>

Conforme o artigo 30 do Estatuto, durante a avaliação do recurso será permitido ao solicitante de refúgio e aos seus familiares permanecerem no território nacional gozando das prerrogativas do “Protocolo Provisório”.

No caso do deferimento do recurso e, conseqüentemente, do reconhecimento do refugiado, o solicitante deverá se encaminhar a uma unidade da Polícia Federal para procedimento mencionado anteriormente.

Porém, no caso de decisão negativa do recurso, gerando a recusa definitiva do refúgio, o solicitante do refúgio ficará sujeito ao estatuto dos estrangeiros, Lei nº 6.815/80 cabendo a sua deportação, em caso de entrada irregular, ou uma solução imigratória alternativa como a obtenção de um visto de residência no Brasil, caso o estrangeiro preencha os requisitos gerais previstos na Lei 6.815/80.

Das decisões do CONARE em primeira instância sobre cessação ou perda da condição de refugiado também caberá recurso ao Ministro da Justiça no prazo de 15

---

<sup>56</sup> Resoluções Normativas do CONARE n. 7 e 8 (Dispõe sobre prazo para adoção de procedimentos e atendimento a convocações e sobre a notificação de indeferimento do pedido de reconhecimento da condição de refugiado, respectivamente).

<sup>57</sup> A decisão do Ministro de Estado da Justiça não será passível de recurso, devendo ser notificada ao CONARE, para ciência do solicitante, e ao Departamento de Polícia Federal, para as providências devidas. (Lei nº 9.474/97, art. 31).

dias contados do recebimento da notificação, sendo tal decisão, da mesma forma, irrecurável segundo consta o artigo 41 da Lei nº 9474/97.

Das decisões do CONARE, sempre será possível recurso ao Poder Judiciário para analisar se aquela decisão foi prolatada em conformidade com os preceitos da Lei nº 9.474/97, uma vez que o acesso à justiça é garantido a todas as pessoas em território brasileiro, nos termos do artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal.

Imperioso destacar que além do procedimento de reconhecimento do status de refugiado, o estatuto dos refugiados prevê a possibilidade de extensão dessa condição ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional.

Quando isso ocorre, os solicitantes de refúgio devem preencher um formulário específico para reunião familiar que no caso de deferimento pelo CONARE para um dos membros da família, o reconhecimento da condição de refugiado deverá ser estendido aos seus familiares dependentes, ainda que estes não preencham os requisitos formais para serem assim reconhecidos. Essa extensão da condição de refugiado aos demais membros da família visa a proteção à família, garantindo a manutenção da convivência unida de seus membros.

Por fim, fica evidente que a Lei nº 9474/97 traz os dispositivos mínimos de proteção aos refugiados previstos pelos principais instrumentos internacionais, necessário verificar se os mecanismos de proteção apresentados pelo estatuto funcionam na prática.

### **3.4. Soluções duradouras para os refugiados no Brasil**

A condição de refugiado é uma condição temporária, vez que é esperado o retorno do indivíduo em seu local de origem assim que normalizada a situação de risco. Todavia, na maioria dos casos, os motivos que justificam a fuga podem perdurar por prolongado tempo. Por conta disso, foram estabelecidas situações duradouras para que o refugiado consiga viver dignamente e em segurança, apesar de sua situação de vulnerabilidade.

O ACNUR define como “situações duradouras” três iniciativas que ajudam os refugiados a reconstruírem suas vidas com dignidade, especialmente em situações de conflitos prolongados<sup>58</sup>.

Tais situações estão previstas na Convenção de 1951 e também foram internalizadas na Lei nº 9474/97 e compreendem a repatriação voluntária, o reassentamento voluntário e a integração local.

A repatriação voluntária consiste no retorno seguro e com a concordância do refugiado ao país de origem, para que ele possa reconstruir sua vida livre da perseguição que o fez abandonar o lugar. De todas as soluções duradouras essa é a mais desejável, uma vez que o indivíduo restabelece laços com sua cultura e origem. Destaca-se o caráter voluntário e individual da repatriação, sendo que o refugiado pode permanecer no país que o acolheu caso seja a sua vontade. Fundamental também que o retorno só aconteça em condições de segurança e que haja de fato a nova chance de reconstruir sua história com normalidade.

Os refugiados que tenham interesse em voltar para seu lugar de origem devem procurar o ACNUR ou entidades parceiras e depois de feita uma avaliação das condições necessárias para a repatriação em segurança, o ACNUR deve fornecer ao indivíduo informações sobre seu país de origem para que tenha certeza de sua decisão.

Outra forma de solução duradoura é o reassentamento solidário, ou seja, a transferência de um refugiado a um terceiro país seguro. O reassentamento é feito conforme acordo entre o país e o ACNUR. O Brasil integra o programa de reassentamento desde 1999, quando foi assinado o “Acordo Marco para Reassentamento de Refugiados” com o ACNUR<sup>59</sup>.

Em 2002, chegaram ao Brasil os primeiros refugiados reassentados com destino a Porto Alegre. Eram 23 Afegãos, 10 estavam no Irã e outros 13 na Índia<sup>60</sup>. Em 2004, foram beneficiados pelo programa 75 colombianos que vieram da Costa

---

<sup>58</sup> MAHLKE, Helisane. Novo Paradigma Jurídico da Proteção Internacional dos Refugiados. Tese (doutorado – Programa de Pós-Graduação em Direito Internacional) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2016, São Paulo, p. 288.

<sup>59</sup> O acordo estabelece os papéis distintos dos envolvidos, segundo o artigo 9.1: “O Governo do Brasil será responsável pela recepção e facilitará a integração dos refugiados reassentados, contando com o apoio do ACNUR e de organizações governamentais ou não governamentais. O ACNUR contribuirá financeiramente com a integração dos refugiados por meio de um projeto no qual se designará a entidade executora. Tal projeto será executado por tal entidade, em coordenação com o ACNUR”.

<sup>60</sup> Em 2003, parte dos Afegãos reassentados no Brasil solicitaram a repatriação por terem encontrado dificuldades de adaptação com a cultura brasileira.

Rica e do Equador e foram reassentados nos estados do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte e São Paulo.

Em 2004, foi aprovado o Plano de Ação do México com o intuito de fortalecer a proteção internacional dos refugiados na América Latina, onde foi proposto pelo Brasil o “Reassentamento solidário”. Com essa proposta, os Estados da América do Sul se comprometeriam a auxiliar os Estados que recebem maior número de refugiados ou que tenham dificuldades em recebe-los. A partir de então, o Brasil passou a receber um número maior de refugiados colombianos, vindos do Equador, Costa Rica e Venezuela.

Por fim, tem-se a integração local como terceira forma de “soluções duradouras”, que deve visar o acolhimento do refugiado em sua diversidade, o que faz com essa solução seja a mais difícil e complexa do que as outras.

A tarefa da integração local cabe ao governo brasileiro, mas é desenvolvida também pelas entidades civis que fazem parte do programa de proteção, especialmente as Cáritas Arquidiocesanas de São Paulo e Rio de Janeiro, que são organizações sem fins lucrativos da Igreja Católica que ajudam no acolhimento e proteção dos refugiados no Brasil.

### **3.5. Considerações sobre a Lei nº 9.474/97**

De acordo com o CONARE, o Brasil possui atualmente (abril de 2016) 8.863 refugiados reconhecidos, de 79 nacionalidades distintas (28,2% deles são mulheres) – incluindo refugiados reassentados. Os principais grupos são compostos por nacionais da Síria (2.298), Angola (1.420), Colômbia (1.100), República Democrática do Congo (968) e Palestina (376).<sup>61</sup>

Se levado em consideração a extensão territorial do país o número de refugiados não é considerado grande, principalmente em relação a outros países vizinhos que são menores e contam com uma população maior de migrantes como o Equador com mais de sessenta mil refugiados.

Porém, a diversidade de nacionalidades de refugiados no Brasil impressiona, [principalmente pelo fato de que muitos refugiados vieram de partes do mundo bem distantes do Brasil, como os sírios, sendo que o mais comum é que os refugiados

---

<sup>61</sup> Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/>. Acesso em: 01/11/2016.

procurem lugares mais próximos de seu local de origem até mesmo por conta de situações financeiras.

Não obstante, o Brasil tem condições de expandir sua capacidade de acolhimento e foi a partir da criação da Lei nº 9474/97 que passou a existir um compromisso legal e uma estrutura adequada de acolhimento aos refugiados foi estabelecida.

Apesar do Estatuto dos Refugiados ter trazido um avanço e uma estruturação interna melhor amparados aos mecanismos de proteção internacional com relação a temática do refúgio é necessário ainda que se pense em uma proteção mais efetiva do poder público na prática, no que refere a acolhida desses migrantes e principalmente na integração dos refugiados.

O acolhimento ao solicitante de refúgio consiste em proporcionar ao migrante a possibilidade de pedir proteção e garantir que seu pedido seja apreciado de forma justa e de acordo com a legislação vigente.<sup>62</sup>

No processo de acolhimento, os refugiados encontram dificuldades desde o próprio procedimento de solicitação de refúgio que não é tão simplificado, como na falta de pessoas preparadas para o atendimento, falta de tradução adequada e conseqüentemente de informações relevantes quanto ao processo a ser seguido.

Outro ponto que merece destaque é que a Lei dos Refugiados não considerou casos em que os migrantes fossem pessoas necessitadas de um procedimento especial por conta de sua vulnerabilidade, ou seja, crianças, idosos, mulheres, pessoas portadoras de deficiência física ou mental, entre outras situações, não foram contempladas com um processo mais rápido ou diferenciado.

Com relação ao acesso ao poder judiciário, vê-se que a Lei nº 9474 prevê um procedimento de determinação do status de refugiado administrativo, sem previsão de recurso a justiça.

Apesar dessa previsão esta insculpida no artigo 5º, inciso XXXV da CF/88 que diz que nenhuma lei pode excluir a possibilidade de apreciação pelo judiciário de qualquer eventual violação de direitos, seria favorável que esta previsão estivesse contida na lei infraconstitucional, uma vez que os refugiados não possuem

---

<sup>62</sup> MAHLKE, Helisane. Novo Paradigma Jurídico da Proteção Internacional dos Refugiados. Tese (doutorado – Programa de Pós-Graduação em Direito Internacional) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2016, São Paulo, p. 296.



familiaridade com o ordenamento jurídico tal previsão favoreceria o direito a acesso a remédios efetivos contra eventuais violações dos direitos desses migrantes.<sup>63</sup>

Merece nota o acordo celebrado entre o CONARE e a Defensoria Pública da União no ano de 2012, passo importante para que os problemas relacionados a justiça com relação aos refugiados sejam amenizados. Pelo acordo, a DPU passou a participar das reuniões do CONARE, com direito a voz e sem direito a voto e também passa a participar das entrevistas que instruem o processo de solicitação de refúgio e deve ser notificada de todas as decisões do CONARE.

Além das falhas no acolhimento existe a necessidade de aprimoramento no tocante a promoção da integração dos refugiados, uma vez que o acolhimento do refugiado é apenas o primeiro passo para que haja a proteção do Estado. Integrar é dar ao refugiado a possibilidade de reconstruir sua vida com dignidade e de maneira autônoma e em sintonia com a sociedade local.<sup>64</sup>

Nesse sentido a integração possui dimensão legal, social e econômica, sendo que para que se possa falar em verdadeira integração se faz necessário que essas três dimensões estejam juntas a partir de políticas públicas, assistência social e jurídica, para que o refugiado receba o suporte adequado para viver no país que o acolheu.<sup>65</sup>

Apesar da garantia a direitos previstos constitucionalmente e que devem ser garantidos a todos os residentes do país, independente de nacionalidade, os refugiados encontram dificuldades principalmente no que tange a educação, saúde e trabalho e previdência social.

O direito à educação, previsto pelos artigos 205 e 208 da CF/88<sup>66</sup>, se torna muita das vezes num “problema” para os refugiados pelo fato da falta da documentação necessária para comprovar escolaridade e formação que são exigidas

---

<sup>63</sup> MAHLKE, Helisane. Novo Paradigma Jurídico da Proteção Internacional dos Refugiados. Tese (doutorado – Programa de Pós-Graduação em Direito Internacional) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2016, São Paulo, p. 306.

<sup>64</sup> MAHLKE, Helisane. Novo Paradigma Jurídico da Proteção Internacional dos Refugiados. Tese (doutorado – Programa de Pós-Graduação em Direito Internacional) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2016, São Paulo, p. 299.

<sup>65</sup> MAHLKE, Helisane. Novo Paradigma Jurídico da Proteção Internacional dos Refugiados. Tese (doutorado – Programa de Pós-Graduação em Direito Internacional) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2016, São Paulo, p. 299.

<sup>66</sup> A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (CF/88, art. 205).

para o egresso nas instituições de ensino que ignoram ou desconhecem o disposto no artigo 43 do Estatuto dos Refugiados.<sup>67</sup>

Outro entrave nesse assunto é a burocracia e falta de uma política adequada pelo Ministério da Educação para que haja a facilitação na revalidação dos diplomas e os refugiados possam exercer a profissão de sua formação ou ingressar em programas de pós – graduação<sup>68</sup>.

No que tange a saúde, previsto na CF/88 pelo artigo 196, os refugiados encontram dificuldades principalmente em relação ao idioma e pela discriminação ao precisarem de utilizar o sistema público de saúde.<sup>69</sup>

Outro obstáculo na integração dos refugiados no país é a previdência social. O artigo 203 da CF/88 prevê que a assistência social deve ser prestada sem a necessidade de comprovada contribuição prévia e também a Lei nº 8742/93 (Lei Orgânica de Assistência Social) dispõe sobre a o benefício da prestação continuada.

70

Porém, a resolução n. 435/97 do Instituto Nacional de Seguridade Social, vinculou a concessão do benefício, no que se refere a estrangeiros idosos ou portadores de deficiência à aquisição da naturalização. Essa condição impede a proteção imediata da proteção continuado aos refugiados que precisam desse benefício.<sup>71</sup>

No que tange o direito ao trabalho, com previsão legal no artigo 6º da CF/88, na Convenção de 51 (artigos 17,19 e 24) na lei dos refugiados, os estrangeiros enfrentam dificuldades para ingressar no mercado de trabalho, tais como discriminação social, idioma diferente, e principalmente pelo obstáculo de exercer a profissão de origem por conta da dificuldade de reconhecimento de diplomas, fator

---

<sup>67</sup> No exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares. (Lei nº 9.474/97, art. 43).

<sup>68</sup> MAHLKE, Helisane. Novo Paradigma Jurídico da Proteção Internacional dos Refugiados. Tese (doutorado – Programa de Pós-Graduação em Direito Internacional) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2016, São Paulo, p. 320.

<sup>69</sup> Sobre o acesso à saúde e dificuldades comuns a refugiados. Relatório de pesquisa do Projeto “Pensando o Direito” do Ministério da Justiça, disponível em [http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD\\_57\\_Apendice\\_A\\_.pdf](http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD_57_Apendice_A_.pdf). Acesso em 03/11/2016

<sup>70</sup> MAHLKE, Helisane. Novo Paradigma Jurídico da Proteção Internacional dos Refugiados. Tese (doutorado – Programa de Pós-Graduação em Direito Internacional) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2016, São Paulo, p. 321.

<sup>71</sup> MAHLKE, Helisane. Novo Paradigma Jurídico da Proteção Internacional dos Refugiados. Tese (doutorado – Programa de Pós-Graduação em Direito Internacional) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2016, São Paulo, p. 321.

que faz com que refugiados tenham que trabalhar muitas vezes em serviços com baixa remuneração ou em trabalhos informais, agravando sua situação financeira.

Importante salientar que as dificuldades para a garantia a direitos previstos no ordenamento jurídico brasileiro são enfrentadas pela maioria da população nacional. Porém, necessário frisar que a condição específica de refugiado agrava tal situação. Por fim, necessário reafirmar que o Brasil como signatário dos principais tratados internacionais referentes aos refugiados deve zelar pelo acolhimento e integração desses migrantes, aprimorar as estruturas já existentes e criar mecanismos que possam melhorar de fato a condição de vida dessas pessoas no país, para que possam reconstruir com dignidade e segurança aquilo que tiveram que abandonar ao deixarem seus países de origem.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os refugiados são todos os indivíduos que precisam sair de seu país de origem por perseguição à sua vida e/ou liberdade, por motivo de raça, religião, opinião política, pertencimento a um grupo social ou diante de violações maciças de direitos humanos. O instituto do refúgio, apesar de sua existência remota, ganhou força no âmbito internacional a partir da Segunda Guerra Mundial, aonde viu-se a necessidade de buscar uma solução para a proteção das milhões de pessoas que fugiam de seu país de origem por conta da Guerra. Através do instituto do refúgio busca-se proteger e garantir os direitos fundamentais daquelas pessoas que não podem mais se valer da proteção do seu próprio Estado.

Nos dias de hoje, vive-se uma grave crise de refugiados na história, oriunda de conflitos de diversas regiões do mundo. Imprescindível, portanto a abordagem e a preocupação com o assunto ante a sua complexidade.

O Brasil é signatário dos principais tratados internacionais acerca do tema e prevê na Constituição Federal de 1988 a garantia da inviolabilidade dos direitos fundamentais aos brasileiros e estrangeiros residentes no país. Além do mais, conta com uma Lei interna destinada aos refugiados, a Lei nº 9.474/97, também conhecida como Estatuto dos Refugiados.

A criação dessa lei colocou o Brasil em situação de destaque, principalmente em relação aos países vizinhos da América Latina, por ser o único país com legislação interna para esses migrantes.

Embora o país tenha capacidade para expandir a acolhida dos refugiados, percebe-se que tem havido uma preocupação por parte do Estado em busca da proteção dos migrantes. Porém, ainda se têm muitos desafios a serem enfrentados, problemas estruturais, falta de políticas públicas, inércia do governo quanto a sua real responsabilidade ante aos problemas ocasionados pela ineficiência de serviços públicos, e a dificuldade de uma efetiva integração local dessas pessoas faz com que seja necessária uma revisão para aperfeiçoar a proteção aos refugiados que buscam a oportunidade de uma vida nova no solo do país que o acolhe.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Constituição Federal da República de 1988. Art. 4º. Inc. II e X. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 27/09/2016.

BRASIL, Lei nº 6815, de 19 de agosto de 1980. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm). Acesso em: 30/09/2016.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Curso de Direito Internacional Público. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BRASIL, Promulgada no Brasil pelo Decreto nº 50.21, de 28.01.1961. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 27/09/2016.

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

Texto disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/breve-historico-do-acnur/>. Acessado em 27/09/2016.

ANNONI, Danielle. O Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil. Danielle Annoni, Lysian Carolina Valdes. Curitiba. Ed: Juruá, 2012.

BRASIL, Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm). Acesso em: 27/09/2016

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Algumas questões jurídicas sobre a formação e aplicação do costume internacional. In: Revista dos Tribunais, vol. 921 -2012, p. 259-278.

MAHLKE, Helisane. Novo Paradigma Jurídico da Proteção Internacional dos Refugiados. Tese (doutorado – Programa de Pós-Graduação em Direito Internacional) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2016, São Paulo.