

A POLÍCIA FEDERAL

E A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS



Luciano Pestana Barbosa
José Roberto Sagrado da Hora



UNHCR
ACNUR

Agência da ONU para Refugiados



A POLÍCIA FEDERAL E A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

LUCIANO PESTANA BARBOSA
JOSÉ ROBERTO SAGRADO DA HORA

Brasília
2007

*Deixamos de formalizar
agradecimentos, pois certamente
cometeríamos sérias injustiças,
entretanto, não podemos nos furtar a
incluir uma importante homenagem:
este trabalho é dedicado
a nossa família, principal amparo e
refúgio de todo ser humano, por todo
carinho, incentivo e paciência.*

*“Não existe maior tristeza no mundo,
do que a perda de sua terra natal”*
Eurípides, 431 a.C.

Produção:
ACNUR Brasil

Direitos autorais:
Luciano Pestana Barbosa
José Roberto Sagrado da Hora
(cedidos ao ACNUR Brasil)

Diagramação, editoração, fotolitos e impressão:
Servidéias Comunicação Ltda.

Revisão:
Lígia T. Pezzuto

As informações expressas são de responsabilidade dos autores e não refletem, necessariamente, a opinião do ACNUR.

BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. **A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados.** Monografia apresentada para conclusão do XX Curso Superior de Polícia (atualizada em 2007). Brasília, 2006. 178 p.

Palavras-chave: 1. Direitos Humanos. 2. Refúgio. 3. Organizações Internacionais. 4. Polícia Federal.

PREFÁCIO

A consolidação democrática só é possível quando se prioriza a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Homens e mulheres que cruzam as fronteiras carregam seus direitos no ombro, incorporados ao seu próprio corpo. Ou seja, são direitos dos humanos e das humanas, são propriedades dele e dela. Não são deixados para trás. Ao contrário, caminham conosco e é dever dos Estados reconhecê-los em sua dimensão plena. O patamar mais alto, claro e prático deste fato é o refúgio e o asilo.

Há uma estrofe significativa no hino da Polícia Federal brasileira: *“defendendo os direitos humanos / pela ordem em eterna vigília”*. Ela sugere que a verdadeira ordem inclui a prevalência dos direitos humanos. O acolhimento dos refugiados significa a consagração extraterritorial desta concepção.

Quando um país acolhe um estrangeiro que perdeu a proteção do Estado em sua terra natal, e por isso encontra-se perseguido e desterrado, prevalece a pessoa humana. No sistema de proteção aos refugiados, o Departamento de Polícia Federal atua em todos os estágios. Inicia com a recepção deste indivíduo, observando o princípio base de todo o direito de refugiados: o *non refoulement* (ou não devolução). Ou seja, o Estado não pode devolver qualquer pessoa ao país onde corre o risco de sofrer perseguição. Igualmente fornece os primeiros documentos a quem decidiu abraçar uma nova pátria e, na outra ponta, é quem dá o último adeus a quem, superada a situação de guerra ou perseguição, decidiu deixar o exílio e voltar para casa.

Mas o mundo atual é o das portas fechadas e das tensões nas fronteiras. É um mundo de desafios na área da segurança, onde com muita facilidade se mescla o interesse de grandes consórcios com a segurança nacional, ou onde uns Estados assumem o papel de interventor sobre outros mais frágeis, em posições unilaterais contra os princípios das Nações Unidas. É um mundo com constantes movimentos migratórios mistos devido às desigualdades e perseguições. Neste contexto, tarefas titânicas se apresentam àqueles que têm a função de proteger os direitos humanos e, igualmente, aos refugiados. Chegar a um território seguro onde espera não ser devolvido se transformou no maior desafio dos refugiados. Reconforta saber que os que chegam às fronteiras brasileiras têm, quase sempre,

recebido a proteção que precisam – e não a incompreensão e a intolerância que encontrariam em outras paragens.

Para enfrentar estes desafios, vários países latino-americanos e o ACNUR se reuniram no México, em 2004, concordaram em uma estratégia conjunta de proteção aos refugiados para celebrar os vinte anos da Declaração de Cartagena, reafirmar os princípios da proteção internacional e trabalhar para melhorar a atenção aos refugiados. Um dos objetivos do chamado Plano de Ação do México é o de estimular a formação e o fortalecimento institucional. Esse fortalecimento é extremamente pertinente, já que na América Latina os Estados assumem cada vez mais todos as fases operacionais de proteção aos refugiados, criando leis específicas – como a lei 9.474, de 1997, do Brasil – e órgãos especializados encarregados de dizer o direito de refugiados (*judicare*) e elaborar políticas públicas de proteção e integração – como o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), também no caso brasileiro.

Muitas vezes, vimos a serena decisão do autor Luciano Barbosa, quando integrava o CONARE, de falar que *“in dubio pro reo”*. Lamentavelmente, e quase sempre, nossas polícias atuam ao contrário e é o acusado que tem que demonstrar sua inocência.

Portanto o ACNUR Brasil tem o prazer de oferecer este trabalho elaborado por dois policiais federais especialistas em direito de refugiados, que prestam um tributo ao fortalecimento das instituições que são responsáveis por recebê-los e protegê-los. O compromisso da proteção internacional cabe a todas as instituições do Brasil, como Estado democrático de direito e signatário da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951.

No entanto, fundamentalmente é o policial federal que dá acesso ao procedimento de determinação do status de refugiado, que pode parecer, para alguém que não precisa da proteção, algo administrativo e ordinário. Mas que para o refugiado é o momento em que começa a reconstruir sua vida, renascer, encontrar uma família amiga, um Estado que o proteja.

Luis Varese, Representante do ACNUR no Brasil

Wellington Pereira Carneiro, Oficial de Proteção do ACNUR Brasil.

Junho de 2007

APRESENTAÇÃO

O presente trabalho nasceu da afinidade e experiência de mais de dez anos dos autores com o tema refugiado e consolidou-se em monografia apresentada para a conclusão do XX Curso Superior de Polícia, promovido pela Academia Nacional de Polícia do Departamento de Polícia Federal e pela Fundação Universidade do Tocantins, e obtenção do título de Especialista em Gestão de Políticas de Segurança Pública.

A complexa e sofrida situação dos refugiados é um trágico fenômeno que acompanha o ser humano desde os primórdios de sua existência na Terra. Homens, mulheres e crianças são perseguidos apenas por serem “diferentes”, seja por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política. Passados milhares de anos, o homem superou desastres, desbravou os mares, conquistou a Lua, e Marte já não parece tão distante. Entretanto, a dramática situação dos refugiados continua insolúvel. São mais de 20 milhões em todo o mundo, sob a responsabilidade do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR, órgão das Nações Unidas criado com o mandato para proteger essa parcela da população, há pouco mais de 50 anos.

Ao mesmo tempo em que observamos os temas relacionados aos direitos humanos atingirem um grau cada vez mais elevado de evidência nos foros de discussões nacionais e internacionais, os aspectos de terrorismo e crimes transnacionais somaram-se à intolerância e à xenofobia, dificultando o reconhecimento e a aceitação do asilo, mormente pelos países chamados de “1º. mundo”. Por sua vez, o Brasil vem desenvolvendo um preocupado trabalho direcionado à garantia dos direitos humanos, resultando,

especificamente, em uma exemplar política de proteção aos refugiados e culminando com a adoção e aplicação de uma das mais modernas legislações do mundo, com destaque para o empenho e atuação da Polícia Federal.

Ao longo dos capítulos, poderemos observar o grande número de autores brasileiros que se dedicam de forma competente e entusiasta ao tema, muitos dos quais temos o prazer e a honra de conhecer pessoalmente, e que nos deram inspiração e subsídios para alinhavar conceitos e idéias.

A intenção em publicar o presente trabalho não é outra que a de divulgar e propagar o conhecimento do tema, ressaltando os aspectos humanitários e jurídicos da maneira que entendemos ser a mais prática, lembrando que não seria possível sem a confiança e integral apoio do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e o incentivo do Departamento de Polícia Federal.

Luciano Pestana Barbosa
José Roberto Sagrado da Hora

SUMÁRIO

1. Refúgio: A Evolução da Proteção e a Criação Dos Organismos Internacionais De Assistência	13
2. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)	18
3. O Conceito de Refugiado	22
4. O Asilo e o Refúgio: Diferenças e Semelhanças	27
5. A Situação do Refugiado no Mundo	31
6. A Proteção ao Refugiado no Brasil e sua Evolução Histórica	37
7. O Avanço das Bases Legais da Proteção Nacional: Constituição Federal e Lei Nº 9.474/97,	43
8. O Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE)	52
9. A Atuação da Polícia Federal	55
10. A Polícia Federal e o Documento de Viagem para Refugiado,	63
11. A Ação das Cáritas e outras Parcerias do CONARE	72
12. O Panorama Atual no Âmbito Internacional	75
13. As Perspectivas no Contexto Nacional	80
Conclusão	83
Referências	86
Anexos	93

Anexos

1. Convenção de 1951, Relativa ao Estatuto dos Refugiados	94
2. Protocolo de 1967, Relativo ao Estatuto dos Refugiados	114
3. Declaração das Nações Unidas Sobre o Asilo Territorial	119
4. Declaração de Cartagena, de 1984	122
5. Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, de 2004	130
6. Lei Nº 9.474, de 22 de Julho de 1997	137
7. Regimento Interno do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE	148
8. Resolução Normativa Nº 01/1998, do CONARE	153
9. Resolução Normativa Nº 02/1998, do CONARE	156
10. Resolução Normativa Nº 03/1998, do CONARE	161
11. Resolução Normativa Nº 04/1999, do CONARE	164
12. Resolução Normativa Nº 05/1999, do CONARE	167
13. Resolução Normativa Nº 06/1999, do CONARE	169
14. Resolução Normativa Nº 07/2002, do CONARE	170
15. Resolução Normativa Nº 08/2002, do CONARE	171
16. Resolução Normativa Nº 09/2002, do CONARE	172
17. Resolução Normativa Nº 10/2003, do CONARE	173
18. Resolução Normativa Nº 11/2005, do CONARE	175
19. Resolução Normativa Nº 12/2005, do CONARE	176
20. Resolução Normativa Nº 06/1997, do Conselho Nacional de Imigração	178

Introdução

A aflitiva situação dos refugiados remonta ao próprio início da história do ser humano no planeta. No decorrer destes séculos, não só pessoas, mas comunidades inteiras têm sido perseguidas por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou político.

Na segunda década do século passado, com a criação da Liga das Nações, a comunidade internacional começou a mobilizar-se na busca de proteger e encontrar soluções para a problemática dos refugiados.

Foi em 1945, com a concepção da Organização das Nações Unidas (ONU)¹ e a aprovação de diversos tratados apontados para a proteção humanitária, que os direitos humanos passaram a ser matéria de efetivo interesse da comunidade internacional. Em 1949, da específica necessidade de proteger o refugiado, criou-se o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)² e, dois anos depois, foi adotada a Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados³.

Some-se ainda, à clássica e restrita definição de refugiado, a situação daqueles que são vítimas da depredação do meio ambiente, da desertificação do território e dos desastres naturais, bem como da fome e da miséria extrema.

Por sua vez, a política exterior brasileira envolveu-se com a questão dos direitos humanos em três fases bastante sensíveis: primeiro, foi assertiva na promoção desses direitos com o advento da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU de 1948, principal marco no desenvolvimento da idéia de direitos humanitários e fonte de inspiração para a elaboração de inúmeras constituições nacionais e tratados internacionais; em um segundo momento, aquele esforço foi abandonado em razão do regime de exceção, vivido a partir de meados da década de sessenta; por fim, já nos anos oitenta, a recuperação e desenvolvimento de uma política nacional de direitos humanos, em face do fim do período autoritário e conseqüente redemocratização do Estado brasileiro.

Nesta última fase, o progressivo restabelecimento e consolidação dos regimes democráticos na América do Sul e no Brasil resultaram em uma forte mudança no tratamento dos problemas provocados pela aflu-

¹ Doravante referida pela sigla ONU.

² Doravante referida pela sigla ACNUR.

³ Promulgada pelo Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961, e doravante referida por Convenção de 51.

ência de refugiados. Nesse diapasão, forçoso é lembrar que, há poucas décadas, o Brasil foi um gerador de refugiados em razoável escala, os quais se beneficiaram da solidariedade internacional.

A Constituição Brasileira de 1988 estabeleceu uma detalhada carta de direitos, entretanto, na prática, esse caminho foi melhor se desenhando, a partir de 1996, com o lançamento e implementação do “Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH”⁴ pelo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso – recorde-se, um refugiado, repatriado alguns anos antes.

Em razão das suas próprias atribuições, a legislação pertinente sempre reservou à Polícia Federal uma expressiva atuação junto aos refugiados, pois o procedimento para o reconhecimento do *status* de refugiado inicia-se com a entrada do solicitante no Brasil e o pedido de refúgio, formalizado através da tomada de suas declarações, perante a autoridade policial federal, bem como a conseqüente expedição de seus documentos, passaporte e a sua fiscalização.

A Polícia Federal também tem Cadeira no Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), cuja participação é considerada serviço relevante, compondo o colegiado para analisar o pedido e declarar o reconhecimento, cessação ou perda da condição de refugiado em primeira instância.

Daí a proposta do presente trabalho, na busca de uma análise sucinta e objetiva do Direito Internacional dos Refugiados, contextualizando com o avanço brasileiro em uma aprofundada política de direitos humanos e de sua vertente, que é a específica proteção a esse indivíduo, adotando e aplicando uma das legislações mais modernas do mundo, com ênfase no desempenho do Departamento de Polícia Federal, visto que a sua atuação inicia-se com a entrada e estende-se até a permanência ou a saída do refugiado, interagindo, em todas as fases do processo, com os demais organismos nacionais e internacionais responsáveis.

⁴ Esse programa tornou-se obrigatório através do Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996, confirmado e ampliado pelo Decreto nº 4.229, de 13 de maio de 2002, que o revogou.

1. Refúgio: o evoluir da proteção e a origem dos organismos internacionais de assistência

A angustiante situação dos refugiados confunde-se com a própria história do homem. Ao longo dos séculos, as pessoas têm sido obrigadas a fugir dos seus países ou das suas comunidades em virtude de perseguições, conflitos armados ou de violência. Em todos os cantos do mundo, os governos, os exércitos e os movimentos rebeldes, na busca de objetivos militares e políticos, têm recorrido à deslocação forçada das populações, sobretudo, aquelas mais marginalizadas da sociedade: membros de grupos minoritários, apátridas, populações autóctones e outros excluídos das estruturas do poder político. (ACNUR, 1998, p. 01)

Para o Professor Celso Lafer (O Estado de São Paulo, 19/jun./2005) *“os refugiados integram a triste categoria dos deslocados no mundo. São os indesejáveis que não têm para onde ir, posto que se viram implícita ou explicitamente expelidos da trindade Estado-povo-território”*.

O Padre Fernando Vega (2003, p. 71-72) afirma que, compulsando a Bíblia, do Gênesis ao Novo Testamento, podem-se observar diversas passagens onde fica bem claro que o homem convive, desde os mais remotos tempos, com o fato de ter que abandonar sua terra em razão de perseguição:

O refúgio está amplamente testemunhado na Bíblia, sobretudo no Antigo Testamento. Se quisermos chegar aos textos que tratam do tema, basta buscar aqueles nos quais se encontram as palavras “refúgio”, “asilo”, “amparo” e outras equivalentes. (Essas palavras correspondem à raiz hebraica “ktl”).

Ao comentar o Estatuto do Estrangeiro, o desembargador e jurista Yussef Said Cahali (1983, p. 146-147) leciona que *“...o direito de asilo⁵ é inato, participa da natureza do homem”* e complementa:

Nas palavras candentes de Egidio Reale, a instabilidade da fortuna humana, o auxílio aos infelizes que buscam um refúgio que não é negado nem aos animais nem aos escravos, são os elementos que, em todos os tempos, justificam o direito de asilo e lhe servem de fundamento; a noção de asilo é, com

⁵ No presente caso, asilo e refúgio têm o mesmo sentido. Eventuais diferenças e similitudes entre os dois institutos serão discutidas mais à frente, em capítulo próprio.

efeito, tão antiga como a humanidade; ela é contemporânea do crime e da infelicidade, da expiação e da piedade: Caim, banido da terra que ele havia banhado de sangue de seu irmão, encontra asilo na terra de Nod, no oriente do Éden.

Somente na segunda década do século passado, por ocasião do final da I Guerra Mundial e da eclosão da Revolução Bolchevique, foi que a comunidade internacional começou a mobilizar-se na busca de proteger os refugiados, com a criação da *Liga das Nações*, dando-se início ao processo de institucionalização de tal proteção⁶.

Criada em 1920, essa organização tinha como finalidade promover a cooperação, a paz e a segurança internacionais, condenando as violências externas contra a integridade territorial e as agressões contra a independência política de seus membros.

A Convenção da *Liga das Nações* ainda estabelecia sanções econômicas e militares a serem impostas pela comunidade internacional aos Estados que violassem suas obrigações, o que representou uma redefinição do conceito de soberania estatal absoluta, e, embora ela se tivesse preocupado com a proteção de outros grupos hostilizados no mundo, como, por exemplo, os Indigentes Estrangeiros, é preciso dizer que foi, sobretudo, “*por meio dela que a comunidade internacional iniciou o enfrentamento do problema mundial representado pelos refugiados*”. (ARAÚJO; ALMEIDA, 2001, p. 123).

A necessidade de criar-se uma instituição para proteção dos refugiados foi percebida logo ao iniciarem-se os trabalhos, uma vez que, desde então, verificam-se as principais dificuldades que acompanham os refugiados – diga-se, até os dias de hoje: por um lado, havia a desnacionalização *de facto*, ou seja, o abandono e, muitas vezes, a perseguição, por parte do país de origem em relação aos seus nacionais que, ao contrário, deveria protegê-los; de outro, a condição de apátrida, *de jure*, estabelecida de uma hora para outra⁷;

Sem que tivessem a nacionalidade reconhecida por algum país, não possuíam um documento, válido, que os identificasse, tornando-se indocumentados aonde quer que fossem, o que também os

⁶ É interessante ressaltar que sempre se acreditou que o problema da geração de refugiados e sua conseqüente proteção fossem pontuais, fazendo com que todos os órgãos criados para cuidar do problema se estabelecessem para determinados segmentos de refugiados e, portanto, trouxessem em seus estatutos a previsão para o término de sua atuação.

⁷ De fato, o governo russo, de maneira inédita, através de decretos de 28 de outubro, de 15 de dezembro de 1921 e de 29 de outubro de 1924, retirou a nacionalidade dos que se encontravam fora do país, por discordarem do regime, dos que partiram sem autorização das autoridades soviéticas, dos que participaram de atividades, militares ou não, contra o governo soviético e dos que não optaram pela nacionalidade soviética. (ANDRADE, 1996a, p. 36-37).

impediam, em conseqüência, de serem recebidos ou repatriados, porque não tinham uma origem nacional legal. Esclarece ainda Fischel de Andrade (1996b, p. 39) que:

Deparou-se a Liga com vários fluxos de refugiados durante sua existência: russos, armênios, assírios, assírios-caldeus, turcos, alemães, etc. Para solucionar os problemas que surgiam num contexto europeu marcado pela discórdia e ressentimento, promoveu a Liga das Nações o estabelecimento de distintos “organismos internacionais” que, com competências específicas, ocupavam-se de assistir e auxiliar os refugiados. Paralelamente, concluíam-se “tratados internacionais” – acordos, ajustes, convenções – que objetivavam precisamente definir o “termo” refugiado, assim como estabelecer qual seria seu estatuto jurídico.

Na ocasião, destacavam-se as atividades do representante norueguês na Liga das Nações, Dr. Fridtjof Nansen⁸, grande incentivador da criação da organização e ativista preocupado com a grave situação de centenas de milhares de pessoas perseguidas, deportadas, desabrighadas e vítimas da fome e de toda sorte de enfermidades.

Destarte, no ano de 1921, em decorrência das suas benevolentes atividades em favor dos expatriados e também com esteio na sua credibilidade e reconhecimento internacional, o Dr. Nansen foi escolhido para comandar o então recém-criado Alto Comissariado para os Refugiados Russos⁹, com vistas a atender às vítimas da guerra civil e das perseguições políticas, e gerou, em 1922, o *Passaporte Nansen*¹⁰.

Na seqüência, foi fundado e passou a funcionar, a partir de 1º de abril de 1931, o Escritório Internacional Nansen para Refugiado¹¹, o qual se destacou pela elaboração de um instrumento jurídico internacional sobre os refugiados, estabelecendo um dispositivo que impedia a devolução do solicitante de refúgio (ou mesmo do próprio

⁸ O Dr. Fridtjof Nansen (1861-1930), além de delegado da Noruega na Liga das Nações, era cientista e explorador, tendo-se aventurado a atravessar a Groenlândia, em 1865, e poucos anos depois, tendo alcançado o ponto mais próximo do Pólo Norte. Em razão do seu profícuo trabalho humanitário, foi reconhecido com o Prêmio Nobel da Paz, em 1923, bem como o ACNUR condecora, até os dias de hoje, as pessoas que atuam a favor da proteção aos refugiados com a “Medalha Nansen”.

⁹ A criação do Alto Comissariado para os Refugiados Russos é tida como marco inicial da proteção internacional aos refugiados. Apesar de a União Soviética ter sido excluída da Liga das Nações e se negar a discutir com esta, dispunha-se a acatar a mediação do Dr. Nansen, o qual, inclusive, foi nomeado cidadão honorário pelo governo russo, em razão do trabalho que realizou na repatriação e troca de prisioneiros entre a Rússia e os Poderes Centrais. (ANDRADE, 1996a, p. 38-39).

¹⁰ A ser estudado em capítulo próprio, quando serão abordados os documentos de viagem.

refugiado) para o território no qual sua vida ou integridade física pudessem estar em risco, chamado de princípio do *non-refoulement*¹²e considerado a “pedra angular” do sistema de proteção ao refugiado.

O êxodo promovido em razão da política atroz e anti-semita adotada pelo governo nazista de Adolf Hitler, que assumiu o poder em 30 de janeiro de 1933, redundou na criação do Alto Comissariado para os Refugiados (Judeus e outros) Provenientes da Alemanha¹³, em 1936.

Em 1938, a Noruega veio a propor a unificação dos organismos que tratavam dos refugiados, mediante a criação de um único órgão internacional com essa responsabilidade. Destarte, em dezembro de 1938, deu-se a extinção do Escritório Nansen e do Alto Comissariado para a Alemanha, ensejando a criação e a regulamentação do Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados, com sede em Londres¹⁴, cujas atividades iniciaram-se em 1º de janeiro de 1939.

Naquele período, o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados operava de maneira bastante tímida e limitada, pois, além de esbarrar nas conhecidas dificuldades ligadas aos aspectos de soberania, não dispunha de fundos próprios, o que evidentemente veio a agravar-se com a eclosão da II Guerra Mundial.

Em que pese o gradual esfacelamento da Liga das Nações, frente ao desenrolar da Segunda Grande Guerra e o exorbitante volume de refugiados que gerou¹⁵, a comunidade internacional entendeu por bem criar, em novembro de 1943, a Agência das Nações Unidas para o Auxílio e Reabilitação (UNRRA)¹⁶, com a incumbência de promover a repatriação das pessoas cujos casos não pudessem conhecer outra forma de solução permanente. Sua operação, que se estendeu até o ano de 1947, repatriou mais de sete milhões de pessoas.

Mas foi com a criação da ONU, em 1945 (e conseqüente extinção oficial da Liga das Nações, em 31 de dezembro de 1946), e com a aprovação de diversos tratados focados na proteção humani-

¹¹ O Escritório Internacional Nansen para os Refugiados, criado de acordo com o estabelecido no artigo 24 do Pacto da Liga das Nações, herdou e deu continuidade ao trabalho iniciado pelo Dr. Fridtjof Nansen. (*ibid.*, p. 68)

¹² Este princípio, que pode ser traduzido como da “não devolução”, é de vital importância e será detalhado mais à frente.

¹³ O problema dos refugiados provenientes da Alemanha não se limitava aos Judeus, pois também eram perseguidos pelos nazistas os inimigos políticos (mesmo arianos), os ciganos, os homossexuais, etc.

¹⁴ Ao contrário de todos os outros organismos intergovernamentais que lidaram com o problema dos refugiados e que foram sediados em Genebra, à exceção do Alto Comissariado para a Alemanha. A escolha deu-se na intenção de evitar interferência política desfavorável, bem como em razão de lá já se encontrar estabelecido o Comitê Intergovernamental para os Refugiados (alheio ao âmbito da Liga das Nações), presidido pelo Sr. Herbert Emerson, o qual foi nomeado Alto Comissário, acumulando os dois postos.

¹⁵ A título de comparação, enquanto que a I Guerra Mundial gerou um número aproximado de quatro milhões de refugiados, a II Guerra Mundial gerou mais de 40 milhões, ou seja, dez vezes mais.

¹⁶ Em inglês: “United Nations Relief and Rehabilitation Administration” (UNRRA).

tária, que os direitos humanos passaram a ser matéria de efetivo interesse da comunidade internacional.

Inicialmente, negociou-se arduamente a criação da Organização Internacional para os Refugiados (OIR)¹⁷, mormente diante dos desentendimentos entre as duas grandes potências, Estados Unidos da América e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, a respeito de seus conceitos ideológicos francamente diferenciados sobre justiça e liberdade, tendo iniciado suas atividades em 1º de julho de 1947, com um mandato provisório de um ano e meio de duração.

Apesar de terem contribuído para o seu orçamento apenas 18 dos então 54 membros da ONU, sua atuação foi bastante razoável, reassentando aproximadamente um milhão de pessoas, repatriando 63 mil e fixando outras 410 mil nos países onde lograram chegar e desejavam viver.

Paralelamente ao encerramento da OIR, já se estudava a criação de seu sucessor e vislumbrava-se como principal desafio à busca de critérios que fossem universalmente acatados. Assim, em 03 de dezembro de 1949¹⁸, começou a tomar forma o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), e, em 14 de dezembro de 1950, era aprovado seu Estatuto.

Ao mesmo tempo, discutiam-se e concluíam-se diversos tratados internacionais, nas fórmulas de acordos, ajustes e convenções, com a finalidade de definir com precisão a expressão refugiado, bem como estabelecer seu estatuto jurídico, o que veio a ocorrer com a adoção da Convenção de 1951, considerada a Carta Magna do instituto, dando início a uma nova e definitiva fase de assistência e proteção internacional aos refugiados.

Conforme asseverou o Prof. Jacob Dolinger (1996, p. 209):

O sofrimento inenarrável vivenciado por milhões de criaturas humanas que sobreviveram à grande catástrofe do século XX, a Segunda Guerra Mundial (que ceifou a vida de mais de quarenta milhões de pessoas), levou as Nações Unidas a elaborar uma das mais importantes convenções internacionais, que regula a situação jurídica dos refugiados.

É sobre a criação do ACNUR e a aplicação da Convenção de 51, bem como do conceito de refugiado, que trataremos nos três capítulos seguintes.

¹⁷ Doravante referida pela sigla OIR.

¹⁸ Nesta data, através da Resolução 319 (V), a Assembléia Geral das Nações Unidas decidiu criar o ACNUR.

2. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)

Ao final da década de 40, a Europa vivia a chamada “guerra fria” e, através da execução do plano Marshall, já se observava a sua gradual recuperação econômica. Funcionava então, em caráter provisório, a OIR, com as atribuições precípua de identificar os refugiados, expedir seus documentos e assisti-los em suas necessidades, integração local e eventual reassentamento.

Ao mesmo tempo, antes que se encerrassem o seu mandato, já começavam a discutir na Assembléia Geral da ONU a criação de seu sucessor e, em dezembro de 1949, decidiu-se por designar um Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, que deveria trabalhar de forma apolítica, humanitária e social.

Destarte, em 14 de dezembro de 1950, era criado como órgão subsidiário¹⁹ da ONU o ACNUR²⁰, nos termos da resolução 428 (V) de sua Assembléia Geral, conforme competência dada pelo artigo 22 de sua Carta²¹.

Ao ACNUR foram designadas as funções primordiais de providenciar a proteção internacional e buscar soluções permanentes para o problema dos refugiados, desenvolvendo um trabalho profundamente humanitário e cujo início das atividades deu-se em 1º de janeiro de 1951, com um mandato inicial de três anos, sendo nomeado como encarregado o Dr. Gerrit Goedhart.

O artigo 1º do Estatuto do ACNUR dispõe *in verbis*:

Art. 1º. O Alto-Comissário das Nações Unidas para Refugiados, atuando sob a autoridade da Assembléia Geral, assumirá a função de proporcionar proteção internacional aos refugiados que reúnem as condições previstas no presente Estatuto, e de buscar soluções permanentes para o problema dos refugiados, ajudando aos governos e, dependendo da aprovação dos governos interessados, às organizações privadas a facilitar a repatriação voluntária de tais refugiados, ou a sua absorção nas novas comunidades nacionais.

¹⁹ A ONU possui três tipos de órgãos subsidiários: os fundos, os comissariados e os programas.

²⁰ Em inglês: “United Nations High Commission for Refugees” (UNHCR).

²¹ A Carta das Nações Unidas, em seu art. 22, prevê que a Assembléia Geral poderá estabelecer os órgãos subsidiários que julgar necessários ao desempenho de suas funções.

Cumpra adiantar que o regime de proteção internacional aos refugiados foi instaurado em relação a uma categoria específica de pessoas e região, entretanto, ao longo dos anos, o ACNUR foi-se ocupando cada vez mais de grupos de pessoas deslocadas e ameaçadas que não se enquadravam na definição clássica de refugiado.

Assim, desde o início de suas atividades, o ACNUR vem intervindo a favor dos indivíduos que se encontram fora de seus países em razão de perseguições, conflitos armados, violência generalizada, agressão estrangeira, etc. Dessa maneira, dependem hoje do ACNUR, conforme classificação aplicada desde 1993:

Refugiados – pessoas que estão fora de seus países de origem e foram reconhecidas como refugiadas;

Repatriados – pessoas que regressaram aos seus países de origem e que o ACNUR auxilia a reinstalar na sociedade;

Deslocados – pessoas constrangidas à fuga dentro dos próprios países;

Requerentes de refúgio e apátridas²² – pessoas que estão fora de seus países de origem, pediram o estatuto de refugiados em outro país e esperam uma decisão sobre seus casos, e pessoas que nascem sem nacionalidade ou têm sua nacionalidade retirada pelo Estado, ficando, portanto, sem proteção de um Estado nacional, respectivamente.

No cumprimento de seu mister, o ACNUR busca ainda apoiar os Estados no sentido de criar condições efetivas para a proteção dos direitos humanos e respeito às liberdades fundamentais, bem como para a solução pacífica dos conflitos, com a finalidade de reduzir ou mesmo eliminar as situações que geram refugiados²³.

A sede do ACNUR está localizada em Genebra e existem vários escritórios regionais no apoio direto de suas atividades. O ACNUR possui também um Comitê Executivo, formado por representantes de cinquenta e três Estados de todos os continentes, o qual estabele-

²² O Brasil promulgou a “Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas”, de 28 de setembro de 1954, através do Decreto nº. 4.246, de 22 de maio de 2002, entretanto a “Convenção para Redução dos Casos de Apátridia”, de 30 de agosto de 1961, permanece tramitando no Congresso Nacional. Essa Convenção determina que uma pessoa: não pode ser privada da sua nacionalidade devido a razões raciais, étnicas, religiosas ou políticas; esboça medidas para prevenir a apátridia resultante da transferência do território; e estabelece regras para a concessão da nacionalidade a pessoas nascidas num país que, de outro modo, seriam apátridas. A chamada Convenção de 61 – à qual só aderiram 19 Estados – estipula ainda que houvesse um órgão das Nações Unidas para supervisionar as petições ao abrigo desta Convenção, entretanto esse órgão nunca foi criado nestes termos, sendo que foram confiadas ao ACNUR tais funções pela Assembléia Geral das Nações Unidas, nos termos da Resolução 3.274, XXIX.

²³ Esta afirmação será aprofundada no capítulo que trata da “situação do refugiado no mundo”.

ce princípios orientadores para as suas atividades e supervisiona o orçamento da Organização²⁴.

O ACNUR não é o único organismo que atua no auxílio aos refugiados, pois conta com o apoio ou a parceria de mais de mil e quinhentas organizações não-governamentais²⁵ e com a ajuda direta e indireta de outros órgãos da ONU, como: a Organização Mundial da Saúde (OMS); a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); o Fundo das Nações Unidas para Crianças (UNICEF); o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); e o Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (PNUMA).

Entre as entidades que se dedicam ao amparo humanitário, destaca-se o Movimento da Cruz Vermelha ou, simplesmente, Cruz Vermelha ou, ainda, Crescente Vermelho²⁶, idealizada pelo banqueiro suíço Henri Dunant²⁷ há quase 150 anos e que atua em situações de guerra, trabalhando diretamente com a proteção, alimentação e medicação de civis vítimas no conflito bélico.

A Cruz Vermelha também trabalha com refugiados, principalmente nos casos de emergência resultantes de embates armados internos e guerras, tendo compartilhado com o ACNUR a responsabilidade pelo socorro e apoio às vítimas de guerra e contendas internas em diversas oportunidades²⁸.

Também se tem destacado, na proteção internacional dos refugiados, a colaboração institucional do Alto Comissariado para os Direitos Humanos das Nações Unidas (HCHR)²⁹, órgão administrativo e executor das políticas de proteção e promoção dos direitos humanos no mundo, bem como no trabalho do Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA)³⁰, cujo mandato é o de fortalecer a composição entre todos os órgãos do sistema das Nações Unidas que li-

²⁴ A Organização está presente em 115 países e conta com cerca de 6.000 funcionários.

²⁵ Este expressivo número de colaboradores acentuou-se nos últimos vinte anos, e hoje existem mais de 1.500 organizações não-governamentais ligadas ao setor humanitário que estão registradas junto das Nações Unidas.

²⁶ Nos países islâmicos, a Cruz Vermelha é denominada Crescente Vermelho, símbolo do Império Otomano, em razão de que o original tinha fins religiosos, o que foi aceito pela organização e reconhecido internacionalmente.

²⁷ Henri Dunant foi condecorado com a entrega do 1º Prêmio Nobel da Paz, em 1901.

²⁸ O primeiro trabalho conjunto aconteceu durante a crise na Hungria, em 1956.

²⁹ O "High Commissioner for Human Rights" (HCHR) foi concebido na Conferência de Viena de 1993 e criado pela Assembléia Geral da ONU no ano seguinte. Cumpre lembrar que o Embaixador brasileiro Sergio Vieira de Mello, morto em 19/ago./2003, vítima de um atentado em Bagdá, quando era representante especial da ONU no Iraque, foi Alto Comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos, durante os anos de 2002 e 2003.

³⁰ O "Office of Coordination of Humanitarian Affairs" (OCHA) foi constituído pela Resolução 46/182 da Assembléia Geral da ONU, em 19/dez./1991.

dam com emergências, mediante o desenvolvimento de políticas de organização quanto às questões humanitárias (JUBILUT, 2003, p. 162).

Em comemoração ao Dia Mundial do Refugiado, em 20 de junho do ano passado, com o tema “Coragem”, o Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Anan, expediu mensagem³¹ vazada nos seguintes termos:

Durante as últimas cinco décadas, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) teve o dever e o privilégio de ajudar mais de 50 milhões de pessoas desenraizadas a refazerem a sua vida destruída. Hoje, em 115 países, entre os quais figuram alguns dos lugares mais difíceis e perigosos do mundo, o pessoal do ACNUR ajuda cerca de 17 milhões de refugiados e outras pessoas necessitadas. Na sua nobre tarefa, também dá mostras de coragem, uma coragem indubitavelmente inspirada pelas pessoas a quem prestam auxílio.

Em uma rápida análise dos dados disponibilizados pelo ACNUR³², percebe-se que aproximadamente 95% do seu orçamento vem sendo financiado por 15 governos. Outros doadores são constituídos por organizações intergovernamentais, não-governamentais e das Nações Unidas, empresas e particulares a título individual, entretanto, como os governos estão cada vez mais pressionados a reduzir suas despesas, o ACNUR tem procurado alargar a sua base de doadores.

Os Estados Unidos da América são os maiores financiadores do ACNUR, tendo direcionado para a organização, somente no ano de 2006³³, uma quantia de mais de US\$ 297 milhões, entretanto, em contrapartida, com os atentados de “11 de setembro”³⁴, os países do continente americano sob sua influência estão muito mais seletivos na aceitação de refugiados.

Neste ano, com o tema “Esperança”, o ACNUR e seus parceiros em todo o mundo comemoraram o Dia Mundial do Refugiado, enfatizando a resistência e a força de milhões de refugiados em todo mundo que mantêm viva a esperança de reconstruir suas vidas.

³¹ Mensagem integral disponível em: <http://www.nossosaopaulo.com.br/Reg_SP/Barra_Escolha/ONU_Refugiados.htm>. Acesso em: 06/set./2006.

³² Disponível em: <<http://www.unhcr.org>>. Acesso em: 07/set./2006.

³³ Este valor refere-se ao total de contribuição acumulada até o dia 31 de julho de 2006. A título de comparação, aparecem na seqüência (com valores também arredondados): a Suécia (US \$ 67,2 milhões); a Comunidade Européia (US \$ 66,1 milhões); o Japão (US \$ 61,7 milhões); e a Holanda (US \$ 60,4 milhões). Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/partners/opendoc.pdf?tbl=PARTNERS&id=443654fb2>>. Acesso em: 07/set./2006.

³⁴ Os efeitos do ataque terrorista de “11 de setembro” serão mais detalhados nos capítulos a seguir.

3. O conceito de refugiado

Em face da própria evolução na prática de acolhida a estrangeiros perseguidos e também da necessidade de tornar ainda mais eficaz o instituto, a doutrina foi-se cristalizando e estabeleceu-se o gênero “direito de asilo”, o qual se subdivide nas espécies “asilo diplomático e territorial” e o “refúgio”³⁵.

Etimologicamente, a palavra asilo tem origem grega, é derivada do Latim, *asylum*, e tem o sentido de significar qualquer local inviolável, refúgio ou expressa imunidade (BALDI, 1995, p. 223).

Historicamente, o asilo é um instituto bem antigo, sendo possível encontrar regras quanto a sua aplicação na Grécia antiga, Roma, Egito, etc. Nos primórdios era marcado pelo cunho religioso, pois faziam dos locais sagrados espaços de proteção.

Entretanto, até o advento da Revolução Francesa, o asilo só beneficiava criminosos comuns, já que à época a proteção a dissidentes políticos poderia constituir ato de afronta entre as nações. Evidente que com o desenvolvimento das relações entre Estados e conseqüente cooperação internacional no combate à criminalidade, tal prática passou a ser inaceitável, e o asilo passou a constituir importante instrumento internacional de proteção ao indivíduo perseguido, que não em razão de crimes comuns cometidos (BARRETO, 2006).

Interessante ressaltar que o conceito jurídico de asilo originou-se no Tratado de Direito Penal Internacional de Montevidéu, de 1889, sendo o asilo, em sua modalidade diplomática³⁶, instituto característico da América Latina³⁷, onde sempre foi bastante aplicado.

Por sua vez, o termo refugiado foi originariamente aplicado aos huguenotes³⁸ franceses que fugiram para a Inglaterra após a revogação do edito de Nantes, em 1685, que significou o fim da tolerância para com o protestantismo (Biblioteca Universal, 1999).

³⁵ Em que pese tratar-se de opinião majoritária, alguns autores divergem. O Prof. Guido Fernando Silva Soares (2004, p. 373-405), por exemplo, entende que o asilo e o refúgio são institutos jurídicos distintos e que não se deve falar em gênero e espécie.

³⁶ O asilo diplomático pode ser concedido nas legações, nos navios, aeronaves e acampamentos militares, e, caso o estrangeiro seja aceito no país de concessão, este vai converter-se em asilo territorial, a partir de seu ingresso. O assunto será aprofundado no próximo capítulo.

³⁷ Também tratam do asilo na América Latina: a Convenção sobre Asilo assinada na VI Conferência Pan-Americana de Havana, em 1928; Convenção sobre Asilo Político na VII Conferência Internacional Americana de Montevidéu, em 1933; Tratado sobre Asilo e Refúgio Político de Montevidéu, em 1939; e Convenção sobre Asilo Diplomático na X Conferência Interamericana de Caracas, em 1954.

³⁸ Nos séculos XVI e XVII, a expressão “huguenote” foi cunhada para designar os protestantes seguidores de Calvino, os quais sofreram penosas perseguições de cunho religioso.

O termo “refugiado” é utilizado com frequência pela imprensa, políticos e público em geral para designar uma pessoa que foi obrigada a deixar o seu local de residência e pouca distinção se faz entre as pessoas que tiveram de deixar o seu país ou que se deslocaram no interior de sua própria pátria. Da mesma forma, não se confere muita atenção aos motivos que ensejaram a fuga, seja por perseguição religiosa ou violência política, catástrofe ambiental ou pobreza. Independentemente da causa, presume-se *prima facie* que todos têm direito a ser designados por refugiados.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, reza em seu artigo 14 que *in verbis*: “*Toda pessoa em caso de perseguição, tem o direito de buscar asilo e de desfrutá-lo em outro país.*”

Nos termos do direito internacional, a definição de refugiado tem um sentido muito mais específico. O conceito foi cunhado pela Convenção de 51, determinando que se aplicasse a toda pessoa que, devido a fundados temores de ser perseguida por motivo de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontra-se fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer³⁹ valer-se da proteção desse país [...]⁴⁰

Contudo limitava aos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, buscando solucionar a situação de 40 milhões de pessoas que se deslocaram em razão dos conflitos da 2ª Grande Guerra Mundial.

³⁹ O verbo “quer” foi colocado na convenção, tendo-se em mente a situação dos judeus: em função das atrocidades cometidas contra eles na Segunda Guerra Mundial, entendeu-se que mesmo que eles pudessem voltar para seus Estados, muitos não gostariam de fazê-lo, o que seria compreensível, e que a comunidade internacional deveria respeitar tal desejo e não forçá-los a regressar para um local que poderia ser uma recordação constante dos horrores que sofreram. (JUBILUT, 2003, p. 67) ’

⁴⁰ Assim dispõe o artigo 1º da Convenção de 51.

Para os fins da presente Convenção, o termo “refugiado” aplicar-se-á a qualquer pessoa:

1) Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de Maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de Outubro de 1933 e de 10 de Fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de Setembro de 1939 ou, ainda, da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados;

As decisões de inabilitação tomadas pela Organização Internacional dos Refugiados durante o período de seu mandato, não constituem obstáculo a que a qualidade de refugiados seja reconhecida a pessoas que preenham as condições previstas no parágrafo (2) da presente seção;

2) 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, encontra-se 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. No caso de uma pessoa que tem mais de uma nacionalidade, a expressão “do país de sua nacionalidade” refere-se a cada um dos países dos quais ela é nacional. Uma pessoa que, sem razão válida sobre um temor justificado, não se houver valido da proteção de um dos países de que é nacional, não será considerada privada da proteção do país de sua nacionalidade.

No dizer de Jaime Ruiz de Santiago (TRINDADE; PEYTRIGNET; SANTIAGO, 1996):

A Convenção de Genebra, de 1951, sobre o Estatuto dos Refugiados, constitui a Carta Magna para determinar a condição de refugiado, bem como para entender seus direitos e deveres, e é em conformidade com essa Convenção que se tem determinado a situação de mais de 20 milhões de pessoas que, atualmente, possuem a condição de refugiados em todo o mundo.

Assim, além de estabelecer claramente as condições para o reconhecimento do refugiado (ou impedimento), também o faz para definir as condições nas quais cessa o estatuto, enumera seus direitos e deveres, e estabelece um “Documento de Viagem”⁴¹ – que concede proteção internacional a seu portador –, bem como prevê a expedição de documentos de identidade para eles.

Apesar de sua relevância, a universalidade do conceito de refugiado fixado pela Convenção de 51 apresentava duas intransponíveis restrições: Uma de cunho “temporal”, pois limitava ao resultado dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e, a outra, chamada de “reserva geográfica”, permitia⁴² a opção de restringir aos acontecimentos na Europa.

De fato, com o decorrer do tempo, tais barreiras tornariam inútil o estatuído na Convenção de 51, e o “limite temporal” prevaleceu até a redefinição pelo Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados⁴³ que o suprimiu, possibilitando que seus dispositivos continuassem a ter aplicação.

Todavia, as situações que resultaram em fluxos massivos de pessoas desterradas multiplicaram-se e acentuaram-se a partir da década de 60 – como, por exemplo, em razão do processo de descolonização do continente africano –, passando a evidenciar a incapacidade de esta definição compreender todos os casos de pessoas que efetivamente necessitavam da proteção internacional. Porém, os aperfeiçoamentos necessários só vieram a ocorrer regionalmente a partir dos sistemas regionais de proteção dos refugiados, mormente na África e na América Latina.

⁴¹ Substituindo o mencionado “Passaporte Nansen”.

⁴² Na realidade, permite, pois, até os dias de hoje, subsistir a possibilidade de manter-se a “*limitação ou reserva geográfica*”.

⁴³ Doravante referido por Protocolo de 67.

Assim, em 20 de julho de 1974⁴⁴, entrou em vigor a convenção assinada por 34 países membros da Organização da Unidade Africana (OUA), conhecida por “Convenção da OUA sobre os Refugiados”, a qual expandiu a definição fixada pela Convenção de 51 – incluindo as pessoas que fogem por agressões externas, por ocupação estrangeira ou por acontecimentos que ameaçam seriamente a ordem pública⁴⁵ – alargando seu alcance e benevolência e, por isso, chamada de “definição ampliada”.

A Convenção Africana também introduziu outros princípios inéditos, como o da “repatriação voluntária”⁴⁶ e do “compartilhamento de carga”⁴⁷. Por sua vez, a “definição ampliada” teve forte repercussão na então instável América Latina, que se via à frente de abjetos regimes de exceção e passava por momentos de violência generalizada e maciça violação dos direitos humanos, tendo inspirado a elaboração da “Declaração de Cartagena de 1984”⁴⁸, que adotou, dentre outras, a seguinte conclusão:

Terceira. Reiterar que, em vista da experiência tida em função da afluência massiva de refugiados na área centro-americana, faz-se necessário encarar a extensão do conceito de refugiado [...]. Desse modo, a definição ou conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é aquela que além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que fugiram de seus países porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas pela violência generalizada, a

⁴⁴ Neste dia é comemorado a nível mundial o “dia do refugiado”, conforme Resolução 55/76, de dezembro de 2000, da Assembléia Geral da ONU.

⁴⁵ A Convenção que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados na África, adotada pela Assembléia dos Chefes de Estado e de Governo da Organização da Unidade Africana, contém uma definição do termo “refugiado”, que compreende duas partes: a primeira parte é idêntica à definição do Protocolo de 1967 (isto é, a definição da Convenção de 1951 sem a data limite e a limitação geográfica). A segunda parte aplica o termo “refugiado” também a: *“qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade.”*

⁴⁶ Como veremos à frente, a repatriação voluntária é uma das soluções duráveis para o problema dos refugiados, além da integração local e do reassentamento em outros países.

⁴⁷ Este último permite a um Estado, diante de um grande fluxo de refugiados, solicitar apoio a outros Estados.

⁴⁸ Em novembro de 1984, o ACNUR tomou a iniciativa de organizar o Colóquio de Cartagena, em conjunto com a Universidade de Caracas e o Centro de Estudos do Terceiro Mundo sob os auspícios do Governo da Colômbia, cujas conclusões e recomendações ficaram conhecidas como “Declaração de Cartagena”, tendo contado com grande apoio institucional e pessoal do então Presidente colombiano Belisário Betancur.

agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

A conceituação de refugiado é importante sob vários aspectos: um, porque os conceitos legais, constantes na Convenção de 51 e no Protocolo de 67, são decisivos para caracterizar as obrigações contratuais ou convencionais dos Estados que são signatários desses instrumentos. Dessa forma, uma pessoa que satisfaça as condições neles previstas, terá o direito ao seu amparo; dois, porque a Convenção de 51 também dá direito ao ACNUR de verificar a aplicação de seus dispositivos e, com relação às pessoas que satisfaçam os critérios, uma base convencional segura face à proteção internacional; por fim, pelo fato de que as definições dos citados instrumentos foram adotadas por muitas legislações nacionais, tornando-se relevantes para a caracterização formal do *status* de refugiados, bem como do asilo, sob a proteção de determinado sistema nacional (CASELLA, 2001, p. 17-26).

Ao mesmo tempo, parece-nos importante diferenciar os conceitos de asilo e de refugio, já que, tecnicamente, são institutos com marcantes similitudes e diferenças, conforme melhor elucidaremos a seguir.

4. O Asilo e o Refúgio: diferenças e semelhanças

Conforme já observado, majoritária doutrina entende que o asilo seria o “gênero” do qual o refúgio seria “espécie”. Porém, ambos os institutos guardam evidentes similitudes e distinções.

O jurista De Plácido e Silva (1995, v. 4, p. 64) ensina que:

Refúgio e asilo possuem significações distintas. Embora empregados com sentidos equivalentes, asilo e refúgio possuem significações próprias: asilo é a proteção que se busca para se livrar da perseguição de quem tem maior força; refúgio é o abrigo que se procura para se furtar ao perigo de que se é ameaçado. No asilo, o asilador ou asilante torna-se protetor do asilado para o defender e livrá-lo da perseguição. No refúgio, quem o concede apenas o abriga até que passe ou cesse o perigo, mas não lhe assegura proteção⁴⁹.

No mesmo diapasão, interessante estudo foi apresentado pelo Ministério Público Português, em sede de processo (Proc. 582/95 – 5ª secção) que tramitou perante o Tribunal de Relação de Lisboa, vazado nos seguintes termos (COLAÇO, 2000):

2. [...] Um primeiro considerando que daqui decorre é a manifesta e óbvia distinção entre estes dois institutos. Esta separação decorrente da Lei não teria sentido se os conceitos se identificassem. Ao fazer referência ao Estatuto de Refugiado, como corolário do Direito de Asilo, o legislador quis dar expressão ao reconhecimento do que a respeito do refugiado vem consagrado na Convenção de Genebra de 1951 e no Protocolo Adicional de Nova Iorque, ambos ratificados por Portugal (em 01.10.61 e 13.07.76, respectivamente).

3. Trata-se efetivamente de institutos distintos. Na verdade, se se pode dizer que o estatuto de refugiado, uma vez concedido, vale “erga omnes”, estatuto que passa a valer internacionalmente, já o mesmo se não poderá dizer tratando do direito de asilo (ou candidato a asilo) e o país do acolhimento. Veja-se a este propósito que, se relativamente ao primeiro instituto existe um entendimento genérico entre os países, já o mes-

⁴⁹ Cumpre observar que, *data máxima vênia*, ao contrário do que afirmou o ilustre autor, no refúgio também há garantia de proteção ao refugiado, nos termos dos instrumentos internacionais que aqui temos visto.

mo não se pode dizer quanto ao segundo, pois até hoje não se chegou a um acordo entre as nações, quanto ao direito de asilo, sua obrigatoriedade e extensão. Fica a responsabilidade de cada país a regulamentação deste instituto como bem entender. Já o mesmo se não dirá tratando-se do refugiado, cujo estatuto demarca bem os seus atributos, entre os quais se incluem o do bem estar, o alojamento, assistência pública, educação pública, e ainda o de continuidade de residência, sem que para tanto se tenha que confundir com o asilo.

4. Numa apreciação simbólica dir-se-á que se o direito de asilo implica e envolve “*ipso facto*” o reconhecimento do estatuto de refugiado, já a inversa não é forçosamente verdadeira. Isto é, pode existir o estatuto de refugiado (com reconhecimentos dos correspondentes atributos) sem que ao mesmo corresponda forçosamente o direito de asilo.

Ao contrário do refúgio, o asilo pode ser “territorial”, quando o Estado concede a proteção, acolhendo o indivíduo em seu território, ou “diplomático”⁵⁰, quando a concessão é levada a efeito fora de seu território, ou seja, no território do próprio Estado cujas autoridades perseguem o indivíduo, mas que são imunes à jurisdição desse Estado, a exemplo das repartições diplomáticas e consulares (FRAGA, 1985, p. 92).

Por razões humanitárias e de conveniência política, o asilo diplomático encontra-se codificado na América Latina⁵¹, mormente pelas Convenções de Havana de 1928 (Convenção sobre o Asilo), a de Montevideu de 1933 (Convenção sobre o Asilo Político) e as de Caracas de 1954 (Convenção sobre o Asilo Diplomático e a Convenção sobre o Asilo Territorial).

Discorrendo sobre o instituto, o Ministro Francisco Rezek (2006, p. 218) adverte que:

O asilo, nos termos da Convenção de Caracas, é uma instituição humanitária e não exige reciprocidade. Importa, pois, para que ele seja possível, que o Estado territorial o aceite como princípio, ainda que o Estado asilante não tenha igual postura. Por isso as repúblicas latino-americanas têm admitido o asilo diplomático dado por embaixadas de países em cujo território tal prática não seria admitida.

⁵⁰ Também chamado pela doutrina de “extraterritorial”.

⁵¹ Leonardo Franco (2003, p. 22) observa que, já em 1889, verifica-se o primeiro instrumento latino-americano de caráter multilateral que contemplava o direito de asilo, que é o “Tratado de Direito Penal Internacional de Montevideu”, firmado em 23 de janeiro de 1889, por ocasião do “Primeiro Congresso Sul Americano de Direito Internacional Privado”, ocorrido no Uruguai. (*Tradução dos Autores*)

No Brasil, a Convenção sobre o Asilo Diplomático, assinada em Caracas, a 28 de março de 1954, foi promulgada pelo Decreto nº 42.628, de 13 de novembro de 1957, que assim estabelece *in verbis*:

Art. 5º. O asilo só poderá ser concedido em casos de urgência e pelo tempo estritamente indispensável para que o asilado deixe o país com as garantias concedidas pelo governo do Estado territorial, a fim de não correrem perigo de vida, sua liberdade ou sua integridade pessoal, ou para que de outra maneira o asilado seja posto em segurança.

Art. 6º. Entende-se por casos de urgência, entre outros, aqueles em que o indivíduo é perseguido por pessoas ou multidões que não possam ser contidas pelas autoridades, ou pelas próprias autoridades, bem como quando se encontre em perigo de ser privado de sua vida ou de sua liberdade por motivos de perseguição política e não possa, sem risco, pôr-se de outro modo em segurança.

No mesmo diapasão, firmou-se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal⁵² no sentido de que “a concessão de asilo político a estrangeiro é ato de soberania estatal de competência do Presidente da República”.

Alexandre de Moraes (2006, p. 72) assim define o instituto:

Asilo político consiste no acolhimento de estrangeiro por parte de um Estado que não o seu, em virtude de perseguição por ele sofrida e praticado ou por seu próprio país ou, ainda, por terceiro. As causas motivadoras dessa perseguição, ensejadora de concessão do asilo, em regra, são: dissidência política, livre manifestação de pensamento ou, ainda, crimes relacionados com a segurança do Estado, que não configurem delitos no direito penal comum.

Do até aqui exposto, é-nos permitido assinalar as principais diferenças e algumas semelhanças entre os institutos do Asilo e do Refúgio⁵³. Destarte, consistem em diferenças:

- O Asilo representa um instituto convencionado regionalmente, estabelecido entre os países latino-americanos, enquanto que o Refúgio é um instituto convencionado mundialmente;

⁵² STF - Pleno - Extradicação nº 524/DF - Rel. Min. Celso de Mello. DJU 08.03.1993.

⁵³ Traduzido e adaptado de *Asilo y Refúgio: Diferencias y Similitudes*. Oficina Regional para el Sur de América Latina – ACNUR. [1998?].

- Asilo pode ser concedido no próprio país de origem do petiçãoário. Para a concessão do Refúgio, é condição essencial que a pessoa encontre-se fora de seu país de origem;
- A concessão do Asilo representa o exercício de um ato soberano próprio dos Estados, possuindo caráter constitutivo, enquanto que a resolução que concede Refúgio a um petiçãoário possui um caráter propriamente declaratório⁵⁴;
- As convenções de Asilo não prevêm nenhum organismo encarregado de seu cumprimento ou supervisão, nem o Estado prevê programas de assistência, enquanto que o Refugiado recebe – em geral – assistência mediante programas do ACNUR;
- Apesar de o Asilo possuir previsão legal em diversas convenções regionais interamericanas, não possui uma definição tão clara quanto à estabelecida para o Refúgio, através do disposto pela Convenção de 1951;
- O Asilo é um instituto que nasceu como proteção frente a uma perseguição atual e presente, contra uma pessoa (nos termos da Convenção sobre Asilo Territorial de Caracas, de 1954), enquanto que para o Refúgio é suficiente o “fundado temor de perseguição”;
- As causas que motivam a concessão de Asilo são mais limitadas que as que dão lugar ao Refúgio, pois a qualificação da delinqüência política pertence ao Estado que concede o Asilo;
- Também constitui uma diferença importante a que consiste em que, ao decidir um Estado se concede ou não Asilo, não lhe interessa se o perseguido tenha atuado contra as finalidades e princípios da ONU, o que, no caso do Refúgio, seria uma causa de exclusão.

Por sua vez, também se verificam importantes semelhanças entre os institutos, pois ambos:

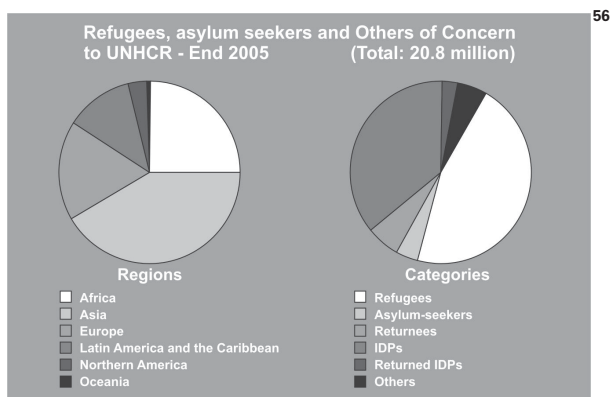
- estão relacionados com a proteção da pessoa humana sujeita à perseguição e coincidem em seu caráter humanitário;
- excluem a possibilidade de extradição;
- não se sujeitam à reciprocidade.

Assim, evidencia-se que os institutos do asilo e do refúgio, embora assemelhados, mormente por tratarem fundamentalmente da proteção à pessoa humana, não se confundem.

⁵⁴ Considera-se ato declaratório em razão de somente reconhecer, constatar, a condição de refugiado, em contraposição ao ato constitutivo.

5. A situação do refugiado no mundo

Conforme abalizado estudo apresentado pelo ACNUR (1988, p. 1), a questão da deslocação forçada assumiu uma amplitude particularmente importante – e, em vários sentidos, uma nova dimensão – nos últimos anos do século XX, pelos seguintes motivos: primeiro, porque o ACNUR é responsável pelo bem-estar de mais de 20 milhões de pessoas⁵⁵, das quais, aproximadamente: 8,4 milhões são refugiados no sentido convencional do termo (*Refugees*); 774 mil são solicitantes de asilo (*Asylum-seekers*); 1,1 milhão de retornados (*Returned refugees*); 6,6 milhões de deslocados internos (*IDPs*); 519 mil deslocados internos retornados (*Returned IDPs*); 2,3 milhões de apátridas (não discriminados no quadro abaixo), além de 960 mil pessoas de competência do Organismo não enquadradas nessas categorias (*Others*), distribuídas por todos os continentes:



Com efeito, em uma perfunctória análise da próxima tabela, verifica-se que houve, nas duas últimas décadas, um aumento significativo da amplitude da deslocação forçada em termos globais⁵⁷.

⁵⁵ Apesar de a citada obra datar de 1998, a análise permanece aplicável, sendo que os números foram atualizados conforme as estatísticas disponibilizadas pelo ACNUR, tal como se verifica abaixo.

⁵⁶ Estatística disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/statistics>>. Acesso em: 02/ set. /2006.

⁵⁷ Embora seja opinião generalizada que o problema internacional de refugiados venha diminuindo gradualmente, na verdade os números produzidos pelo ACNUR mostram um panorama diferente. Ocorre que a maior parte dos levantamentos aponta que o problema do deslocamento forçado tornou-se consideravelmente mais complexo nas últimas décadas, verificando-se que o número de refugiados *stricto sensu* tem diminuído, mas, em contrapartida, o número de deslocados internos e outros de interesse da Organização vêm aumentando.

Em 1985, o ACNUR dava assistência e proteção a pouco mais de onze milhões de indivíduos. Passados vinte anos, esse número, que já chegou a quase vinte e oito milhões, vem mantendo-se na assustadora casa dos vinte milhões de refugiados⁵⁸:

Total mundial de pessoas de interesse do ACNUR do ano de 1985 até 31 de dezembro de 2005*	
1985	11.844.000
1986	12.614.000
1987	13.103.000
1988	14.319.000
1989	14.706.000
1990	17.370.000
1991	16.829.000
1992	17.802.000
1993*	23.033.000
1994	27.419.000
1995	26.103.000
1996	22.729.000
1997	22.376.000
1998	21.460.000
1999	22.257.000
2000	21.814.000
2001	19.783.000
2002	20.557.000
2003	17.100.000
2004	19.500.000
2005	20.800.000

** Até 1993, os dados apontam apenas os refugiados. Após essa data, incluem também os reassentados, repatriados e solicitantes de asilo.*

Segundo, observa-se que a deslocação forçada tem-se manifestado cada vez mais complexa, dando origem a uma diversidade terminológica surpreendente. Assim, além das noções de movimento de refugiados ou de êxodo maciço, os especialistas fazem agora o uso freqüente de conceitos diversos como fluxo de requerentes de asilo, expulsão maciça, limpeza étnica, deslocamento motivado por

⁵⁸ Há de se ressaltar que esses números ficam abaixo da realidade, já que as estatísticas do ACNUR não incluem muitas vítimas de deslocamento forçado, nomeadamente uma grande parte das pessoas deslocadas internamente no mundo inteiro ou em razão de projetos de desenvolvimento e também os refugiados palestinos.

catástrofes naturais, migração forçada, deslocamento interno, transferência de populações, repatriação involuntária e imposição de regresso⁵⁹.

Terceiro, nota-se que embora os movimentos de refugiados sempre estivessem ligados a conflitos políticos e militares, os deslocamentos forçados de população, nos últimos anos, têm sido entendidos como um elemento cada vez mais importante da segurança nacional e regional, a exemplo de exércitos que se enfraquecem ou desfazem-se, ocasionando um desequilíbrio em determinada região.

Por fim, quando o deslocamento forçado tem ligação com os assuntos de segurança interna dos Estados, os refugiados são encarados com crescente rejeição, o que acaba inviabilizando o acesso dessas vítimas de perseguição aos territórios de potenciais países de refúgio, mediante a criação de barreiras físicas e administrativas, bem como a ameaça a sua própria vida *“em conseqüência de ataques armados a campos de refugiados, do recrutamento de jovens para as forças militares e da violência sexual infligida sobre as jovens e as mulheres deslocadas.”* (ACNUR, 1988, p. 4)

Em abrangente mensagem apresentada por ocasião da comemoração do dia mundial dos refugiados, em 20 de junho de 2005, o Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados, Antônio Guterres, confirmou a atualidade do que até aqui ponderamos, ao asseverar que⁶⁰:

Vivemos numa época de grandes desafios e isto é particularmente verdade no caso dos refugiados e deslocados. Os conflitos atuais atingem, com freqüência, toda a população civil, obrigando-a a fugir. Muitas pessoas, sobretudo as mulheres, as crianças e os idosos, chegam aos nossos campos sem nada e com traumas profundos. Não esqueçamos que cerca de três quartos dos refugiados são mulheres e crianças. Ajudar e proteger estes grupos vulneráveis deve ser uma prioridade absoluta e é um elemento crucial da missão de proteção do ACNUR.

⁵⁹ Na prática, surgem diferenças importantes entre um agricultor deslocado em razão de uma guerra civil em um país africano, de um operário bósnio que procurou refúgio em um país europeu, ou de um refugiado palestino que nunca colocou os pés naquela que seria sua pátria. Entretanto, todos têm o mesmo direito à proteção e a ter os seus direitos humanos respeitados (ACNUR, 1998, p. 2);

⁶⁰ Mensagem disponível em: <http://cadecasa.blogspot.com/2005_06_01_cadecasa_archive.html>. Acesso em: 07/ set./ 2006.

Infelizmente, porém, é cada vez mais difícil falar de segurança no mundo atual. Os países em desenvolvimento, que figuram entre os que têm menos condições para o fazer, são os que acolhem um maior número de refugiados. Por outro lado, os países industrializados continuam a erigir barreiras que impõem controles cada vez mais rigorosos em matéria de asilo. Temos mais do que nunca, o dever de velar por que aqueles e aquelas que precisam de proteção internacional a recebam.

Note-se que, nas duas últimas décadas, as noções de segurança internacional e segurança do Estado têm-se sujeitado a uma profunda reavaliação por parte de especialistas, políticos e outros decisores, assumindo um sentido mais amplo e mais holístico. A antiga preocupação com o equilíbrio do poder militar entre diferentes Estados e alianças, foi dando lugar a questões relacionadas a conflitos comunitários e violência social, pobreza e desemprego, crime organizado e terrorismo, tráfico de drogas e de pessoas, bem como movimentos migratórios e deslocamentos maciças de população.

Com efeito, tem sido reconhecido que as principais ameaças à segurança humana, segurança do Estado e segurança internacional são de natureza transnacional e não podem ser atacadas de forma eficaz com ações unilaterais, ao mesmo tempo em que o fim da estrutura estatal comunista afastou um dos principais entraves à cooperação entre os Estados. Ademais, e o que é mais grave, evidenciaram-se vários Estados que são poderosos nos planos militar e estratégico, mas não são, necessariamente, economicamente fortes ou politicamente estáveis.

O Prof. Antônio Carlos Lessa (2001, p. 35) assinala que *“diante do contexto dos problemas e tensões que vêm surgindo nas relações internacionais contemporâneas, verifica-se a emergência inédita de temas como os direitos humanos, meio-ambiente, narcotráfico, crime organizado, terrorismo, etc.”* (são os chamados *temas emergentes*), demandando a formulação de teses que amparem, entre outros, o dever de ingerência e a intervenção humanitária.

A avaliação de Dom Luciano Mendes de Almeida (Folha de São Paulo, 2005, p. A2) é abrangente:

Estamos diante de um fenômeno que manifesta a desordem de valores que caracteriza tristemente a trajetória da humanidade. Se, por um lado, crescem os esforços para a

democracia e o respeito aos direitos humanos, ao mesmo tempo perseguem-se pessoas e grupos porque pertencem à outra raça, religião ou partido político. O drama dos refugiados foi definido pelo Papa João Paulo 2º como a “chaga vergonhosa de nossa época”. As análises do ACNUR revelam que 75% dos desenraizados são mulheres e crianças, vítimas indefesas dos conflitos e perseguições e condenadas à maior pobreza, atrocidades e sofrimentos.

De fato, a crescente relevância dos direitos humanos e aperfeiçoamento dos instrumentos de proteção, por força dos diversos convênios e tratados que se amadureceram, fortaleceram a validade ética e jurídica do instituto: *“Socorrer pessoas cujos direitos fundamentais se acham ameaçados ou violados tornou-se uma obrigação moral fundamentada no humanitarismo que não pode ser absorvido por pragmatismos políticos...”* (HENRIQUE, 2006, p. 88)

Observe-se ainda que o problema da deslocação forçada ampliou-se em dimensão e complexidade ao passar dos últimos anos e adquiriu uma nova importância a níveis político e público, em razão do papel que representava na prática da “guerra fria”, visto que os Estados ocidentais eram hábeis em utilizar as populações de exilados para desacreditar os governos comunistas, então capitaneados pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

O radicalismo destas mudanças fez com que a comunidade internacional e o ACNUR mudassem profundamente. Na década de oitenta, a preocupação concentrava-se nos movimentos de refugiados transfronteiriços e o ACNUR esforçava-se em prestar proteção e assistência no local para onde populações de refugiados haviam fugido. Nesse período, era cediço que o ACNUR só podia respeitar o seu estatuto humanitário e apolítico se atuasse dentro dos países de refúgio e reagisse quando os movimentos de refugiados ocorressem. Assim, qualquer tentativa de resolver o problema no interior do país de origem configuraria um desvio de seu mandato.

Já na década de noventa, o mundo caminhava para um novo concerto internacional, reconhecendo a necessidade de resolver os problemas humanitários no interior dos países de origem e evitar situações em que as pessoas vejam-se obrigadas a abandonar seus lares para sobreviver, como por exemplos: uma conscientização de que os movimentos de refugiados podem constituir uma grave ameaça para a segurança regional, nacional e internacional; a preocupação com os elevados custos financeiros, suportados pelos países de acolhimento

e doadores quando fornecedores de proteção e assistência por longos períodos; a própria vontade dos países mais ricos e poderosos em intervir nos países afetados por graves crises humanitárias, gerada por interesses humanitários, estratégicos ou políticos.

Com o ataque terrorista aos EUA, em 11 de setembro de 2001, e a conseqüente mudança de foco para o combate ao terrorismo e à criminalidade organizada internacional, bem como em face dos sempre majoritários interesses econômicos dos mais diversos, esta tendência acabou por congelar-se e passou mesmo a retrair-se.

Note-se que não se pode confundir a mencionada “solução dentro dos próprios países de origem” com a dissuasão ou contenção de requerentes de refúgio. O citado realce dado pela comunidade internacional a esta nova noção de proteção, de certo também tem origem na crescente relutância dos Estados em admitir elevados números de refugiados, pois são cada vez mais considerados como uma ameaça política, econômica e social para os eventuais países de acolhida.

Tal postura, com vistas a impedir as pessoas de abandonarem um determinado Estado que não pode ou não quer proteger seus cidadãos, quando ocasionalmente adotada, não resolveria o problema do deslocamento forçado e, por certo, agravá-lo-ia.

Se por um lado é patente que os problemas internos dos Estados instáveis não podem ser solucionados somente por programas de assistência a refugiados, também é evidente ser melhor os indivíduos, famílias, comunidades e populações permanecerem em suas casas em condições de segurança.

Em razão dessa alteração de valores, por assim dizer, foi-se consubstanciando um novo consenso internacional, reconhecendo a efetiva necessidade de solucionar os problemas humanitários dentro dos próprios países de origem, criando condições para evitar que os indivíduos sejam obrigados a abandoná-los, e é neste sentido que o ACNUR, nos limites de seu mandato, tem procurado agir⁶¹.

Felizmente, dentro desse contexto tão hostil, podemos acompanhar o Brasil na contramão do caminho que vem sendo adotado pelas grandes potências econômicas – que agem sob a desculpa da defesa à latente onda terrorista e premidas por xenófobos movimentos internos –, propondo e adotando legislação mais moderna e abrangente.

⁶¹ Neste sentido, foi proposto pelo ACNUR que o direito de asilo tradicional consagrado pela Declaração Universal dos Direitos do Homem fosse completado com um outro: o direito de permanecer no seu próprio país e na sua comunidade, em condições de segurança física, material, jurídica e psicológica. Embora este direito ainda não esteja institucionalizado no direito internacional, a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas afirmou “o direito das pessoas permanecerem em paz na sua própria casa, nas suas próprias terras e no seu próprio país”.

6. A proteção ao refugiado no Brasil e sua evolução histórica

Historicamente, o Brasil é um País construído pelo trabalho dos imigrantes. Romantismos e divergências à parte, já que o período da escravidão é uma triste chaga⁶² e *“a imigração em massa de trabalhadores europeus para a América – inclusive daqueles que se dedicavam a ‘profissões’ ilícitas – teve por embasamento ideológico as teorias evolucionistas e racistas que circulavam amplamente...”* (MENEZES, 2001, 126), assinalou Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto (2001, p. 64):

A imigração no Brasil começou com os próprios descobridores, os portugueses no processo de colonização. Posteriormente, com o desenvolvimento da lavoura, principalmente para exportação, tivemos a imigração forçada de africanos que chegaram ao Brasil como escravos. Entretanto, com o fim da escravidão, tornou-se imperiosa a vinda de imigrantes para suprir a necessidade de mão-de-obra para as pequenas propriedades que objetivaram o desenvolvimento e a segurança do sul do País, bem como para a lavoura cafeeira de exportação. Neste contexto, chegaram italianos, alemães e japoneses.

Se imigração⁶³ é o ato de entrar em um país diverso do seu, para nele viver, poder-se-ia dizer que, no caso específico do refúgio, a finalidade seria sobreviver.

Ao término da 2ª Guerra Mundial e já sob o clima da Guerra Fria, o Brasil, diferentemente do período entre guerras, estabeleceu, como uma das metas de sua política exterior, a participação em diversas atividades empreendidas pela comunidade internacional, optando por acompanhar os países do Bloco Ocidental e inserir-se no

⁶² Antropólogos e estudiosos como Darcy Ribeiro (1995, p. 232-233), Hélio Santos (2001, p. 77-83) e Boris Fausto (1999, p. 24-29) apontam flagrantes e tristes diferenças nas conseqüências sociais dessa imigração: enquanto os imigrantes europeus experimentaram uma sensível mobilidade econômica e ascenderam a postos empresariais e políticos, a contribuição da população negra não teve a mesma recompensa, já que, escravizados por mais de 350 anos, foram os últimos a serem libertos no mundo e, desde as primeiras Leis que determinavam sua liberdade, como a Lei do ventre livre e do sexagenário, passou-se a atirar fora as crianças, filhas de escravas, e a enxotar-se das propriedades os velhos que não mais suportavam o trabalho. Uma vez definitivamente libertos pela Lei Áurea, iniciou-se o mais brutal dos processos de exclusão já vistos, quando mais de 700 mil pessoas sem casa, sem profissão, analfabetas e profundamente discriminadas aglutinaram-se nas periferias das grandes cidades, e cujas infelizes conseqüências estão latentes até hoje.

⁶³ Já o sair do país com esse intuito é emigração, e o mudar internamente, é migração.

cabedal de atividades da ONU (apesar da sua atuação retórica e ativa nunca se ter tornado Estado-membro da OIR), bem como, pragmaticamente, atrair uma bem-vinda mão-de-obra qualificada para seu território. Entretanto, adverte Fischel de Andrade (2005, p. 87-88) que a participação do Brasil na OIR (1946-52) foi deveras particular e conclui que:

Apesar de ser de interesse da política externa brasileira, da política de imigração desenvolvida no pós-guerra e da satisfação do imperativo humanitário, no qual aparentemente estribavam-se as autoridades brasileiras, o Brasil só recebeu 29.000, dos mais de 1.000.000 de refugiados e deslocados reassentados pela OIR, e não se tornou Estado-membro da OIR mediante comprometimento com sua Constituição.⁶⁴

Com a extinção da OIR e conseqüente criação do ACNUR, e em que pese o Brasil ter ratificado e recepcionado a Convenção de 51⁶⁵ e o Protocolo de 67⁶⁶, só vimos ocorrer uma relativa⁶⁷ política de recepção de refugiados a partir de 1977, quando o ACNUR acordou com o Brasil a instalação de um escritório *ad hoc* na cidade do Rio de Janeiro, em razão da já citada “instável situação política vivida pela América Latina”, vitimada por despóticos regimes políticos, pela violência generalizada e pela maciça violação dos direitos humanos.

Aliás, neste período, o Brasil também vivia um regime de exceção, tanto que Escritório do ACNUR aqui instalado atuava principalmente com o reassentamento dos refugiados políticos de nossos países vizinhos, mormente argentinos, chilenos, uruguaios e bolivianos, os quais, por questões óbvias, aqui não podiam ser recepcionados.

⁶⁴ Conforme salientou Wellington Pereira Carneiro, Oficial Nacional de Proteção do ACNUR no Brasil, já nos trabalhos de revisão no presente texto, nosso País recebeu 30 mil refugiados de 1945 a 1953, inclusive 1.200 provenientes da China; em 1957/58, recebeu 1.660 refugiados húngaros, tendo sido o 14º que mais recebeu entre 37 países receptores. Através da Fundação Tolstói, o Brasil continuou recebendo refugiados do leste europeu, por intermédio do ACNUR, os quais, no entanto, eram registrados como imigrantes.

⁶⁵ Recepcionada pelo ordenamento jurídico brasileiro, através do Decreto-legislativo nº 11, de 07 de julho de 1960, e promulgada pelo Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961.

⁶⁶ Recepcionada pelo ordenamento jurídico brasileiro, através do Decreto-legislativo nº 93, de 30 de novembro de 1960, e promulgada pelo Decreto nº 70.946, de 07 de agosto de 1972, e pelo Decreto nº 99.757, de 03 de dezembro de 1990, que o retificou.

⁶⁷ Relativa porque “o posicionamento brasileiro se apresentou contraditório em relação à problemática dos refugiados. Se, de um lado, demonstrou-se um país comprometido com esta problemática (razão pela qual foi escolhido para fazer parte do Comitê Consultivo do ACNUR e tornou-se membro do Comitê Executivo do mesmo organismo internacional), por outro lado, deixou de acolher grande contingente de refugiados latino-americanos durante as décadas de 1970 e 1980, em que foram verificados sistemáticos conflitos armados na região.” (MOREIRA, 2005, p. 71)

De fato, conforme bem assinalaram Márcia Anita Sprandel e Rosita Milesi (MILESI, 2003, p. 118), na mais recente obra nacional totalmente dedicada à problemática dos refugiados:

Nas décadas de 60 e 70, ditaduras militares implantaram-se em vários países do Sul da América Latina, inclusive no Brasil. Assim como brasileiros perseguidos por questões políticas procuraram, em conjunturas históricas diferentes, os territórios de países vizinhos onde a democracia estivesse mais fortalecida ou que estrategicamente apresentassem melhores condições para a saída do continente, também o Brasil foi procurado por perseguidos políticos do Chile, Bolívia, Uruguai, Paraguai e Argentina. Como o Brasil, ao ratificar a Convenção de 1951 optara pela reserva geográfica e vivia também sob o regime militar, os refugiados latino-americanos não eram oficialmente aceitos no País.

O próprio Estatuto do Estrangeiro⁶⁸, esculpido durante a ditadura militar, já trazia em seu bojo instrumentos que inviabilizavam a entrada e estada de estrangeiros eventualmente “indesejados”. No dizer de Belisário dos Santos Jr. (1991, p. 5), reconhecido defensor dos direitos humanos:

O único motivo ponderável para que o novo Estatuto viesse no momento em que veio, e com a forma tão repressiva ao estrangeiro que trouxe, parecia residir na necessidade de desencorajar a vinda ao Brasil de latino-americanos, principalmente provenientes de regimes de força do Cone Sul, de onde fugiram por motivos preponderantemente políticos e econômicos.

Inobstante essas dificuldades, é de ressaltar-se que o Brasil foi o primeiro a regulamentar a proteção a esse grupo na América do Sul, ratificando os seus principais instrumentos internacionais de proteção, e destaca-se em relação ao acolhimento de refugiados em seu território: *“foi o país que acolheu o maior número de refugiados europeus após a Segunda Guerra Mundial e apresenta, hoje, a segunda maior população refugiada do sul da região.”* (MOREIRA, 2005, p. 71).

⁶⁸ O “Estatuto do Estrangeiro” consiste na Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, alterada pela Lei nº 6.964, de 09 de dezembro de 1981.

Com o reconhecimento do ACNUR como órgão da ONU⁶⁹, o engajamento na proteção do refugiado começou a tomar forma, e, em 1986, o Brasil recebeu quase 50 famílias iranianas, perseguidas em sua terra natal por motivos religiosos⁷⁰ em virtude de pertencerem à comunidade Bahá'í⁷¹.

Em 1992, com o agravamento das hostilidades em Angola em face da guerra civil que assolava aquele país, o Brasil acabou por receber mais de 1.200 angolanos, utilizando para tanto a “definição ampliada” criada pela Convenção da Organização da Unidade Africana, em 1974, e adotada pela Declaração de Cartagena, de 1984.

A partir daí, o progressivo restabelecimento e consolidação dos regimes democráticos no Brasil e em toda a América do Sul resultaram em uma sensível mudança no tratamento da questão dos refugiados.

Neste rumo, a Carta Constitucional de 1988, rompendo com o regime autoritário que até então predominava, nasceu do resultado de uma longa luta pela construção de um Estado Democrático, onde se assegurasse o efetivo exercício dos direitos humanos fundamentais (SILVA, 1998, p. 169).

No final da década de 80, promoveu-se a transferência do escritório do ACNUR para a Capital Federal e também a denúncia brasileira à reserva geográfica e o levante das reservas ao direito de associação e ao exercício de profissões assalariadas, previstos, respectivamente, nos artigos 1º, 15º e 17º da Convenção de 51⁷².

Em agosto de 1994, o Seminário Regional sobre o Direito dos Refugiados no Sul da América Latina – Harmonização Legislativa e de Procedimento, realizado em Buenos Aires, manifestou e concluiu pela necessidade de que todos os países da região adotassem uma legislação interna conforme a Convenção de 51, o Protocolo de 67 e a Convenção Americana Sobre Direitos Humanos, adotan-

⁶⁹ Apesar de instalado no Brasil desde 1977, o ACNUR só veio a ser efetivamente reconhecido como órgão de uma organização internacional – no caso, a ONU –, em 1982. Até então exercia suas atividades de forma bastante limitada, chegando a ser classificada até mesmo como “clandestina”.

⁷⁰ No presente caso, apesar de caracterizarem-se claramente como refugiados, na exata compreensão do disposto na Convenção de 51 e no Protocolo de 67, as quase 50 famílias Bahá'í's foram recebidas na condição jurídica de asilados.

⁷¹ A Fé Bahá'í é uma religião mundial, independente, com suas próprias leis e escrituras sagradas, surgida na antiga Pérsia (atual Irã), em 1844, não possuindo dogmas, rituais, clero ou sacerdócio, e prega a unidade da humanidade e a eliminação de todas as formas de preconceitos e discriminação. Disponível em: <<http://www.bahai.org.br>>. Acesso em: 10 set. 2006.

⁷² A retirada das reservas aos artigos 15 e 17, e a adesão ao disposto na Seção B.1 (b) do artigo 1º (reserva geográfica) só se deu com a edição de Decreto nº 99.757, de 03 de dezembro de 1990, que retificou o Decreto nº 70.946, de 07 de agosto de 1972, que havia promulgado o Protocolo de 67, sem levar em conta a retirada das reservas mencionadas.

do as medidas legislativas e administrativas cabíveis parar ditar as disposições legais respectivas ou modificar as então vigentes, visando a dar mais certeza aos direitos dos solicitantes e evitar toda a sombra de abuso e injustiça⁷³.

Com a efetiva democratização do País e com uma detalhada carta de direitos e garantias individuais fixadas pela Constituição Federal, foram definidas, de forma mais clara, as metas a serem alcançadas, nos termos do “Programa Nacional de Direitos Humanos” (PNDH), lançado em 1996, e a ação internacional brasileira passou a ser marcada pela defesa da democracia, pela utilização dos recursos ambientais, de forma responsável, e pelo respeito aos direitos humanos⁷⁴.

Conforme apurou o Prof. Estevão Chaves de Rezende Martins (2001, p. 6):

Com a ratificação sucessiva de diversos instrumentos internacionais e com uma atuação crescente nos foros multilaterais, o Brasil colocou no topo da agenda de referência de sua política interna e externa o trinômio valorativo – vale dizer, de cunho ético – da democracia, do desenvolvimento e dos direitos humanos.

Destarte, na direção traçada pelo citado Programa de Direitos Humanos, foi elaborado e aprovado o “Estatuto do Refugiado”, consubstanciado na Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997⁷⁵, marco do ordenamento jurídico brasileiro, não só por implementar, via legisla-

⁷³ Texto constante das conclusões e recomendações do Seminário Regional sobre o Direito dos Refugiados no Sul da América Latina – Harmonização Legislativa e de Procedimento, realizado em Buenos Aires, Argentina, 22-24 de agosto de 1995, traduzido por Elizabeth Moor Wagner, Secretária do Encarregado de Missão ACNUR – COM – Brasília – 10.10.95, e obtido nos arquivos do CONARE.

⁷⁴ O governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, deu continuidade aos planos e à implementação de diversas propostas lançadas nos Planos Nacionais de Direitos Humanos, através das Secretarias Especiais de Direitos Humanos; de Política de Promoção da Igualdade racial e de Políticas para as mulheres. Inúmeras organizações não-governamentais existem com o propósito de promover regras e ações relacionadas aos direitos humanos, as quais, por sua vez, interagem em harmonia com diversas autoridades políticas e com órgãos públicos como o Ministério Público, as Procuradorias e as Defensorias Públicas. Como outros exemplos de implementação dos planos, podemos destacar o programa de desarmamento e o de aperfeiçoamento do controle sobre venda, posse e uso de armas de fogo no país, os quais se unificaram e depois se materializaram através da Lei 10.826/03, modificada sucessivamente pelas Leis 10.867/04 e 10.884/04, regulamentada pelo Decreto 5.123/04, bem como quanto aos objetivos tendentes à valorização e à inclusão econômica da população negra brasileira, cujo conteúdo tem-se tornado realidade, em parte, através da Lei 10.639/03 que inclui nos currículos escolares, obrigatoriamente, o ensino da História da África e dos Africanos, a cultura negra brasileira e sua participação na formação da sociedade nacional e ainda a implementação de cotas nas instituições de ensino e de acesso ao trabalho, que se disseminaram por vários Estados da Federação. (HORA, 2002, p.16-19)

⁷⁵ Doravante Lei 9.474.

ção ordinária, um tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos, assumindo, inclusive, a “definição ampliada” de refugiado, mas também por consolidar o Brasil como um efetivo País acolhedor de refugiados, na mais perfeita harmonia com o pacifismo e receptividade de seu povo.

O Prof. Amado Luiz Cervo (2002, p. 13) resume que, nas últimas cinco décadas, a política exterior brasileira envolveu-se com a questão dos direitos humanos em três fases distintas e contrapostas: em um primeiro momento, de maneira positiva, na promoção dos direitos proclamados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU de 1948; a seguir, percebeu-se o abandono desse esforço em razão do regime autoritário, vivenciado a partir de meados da década de sessenta; Por fim, a recuperação e desenvolvimento de uma política nacional de direitos humanos, a partir de 1985, com os sopros da abertura que começavam a pôr fim no período autoritário e construíam a redemocratização do Estado brasileiro:

Em 1992, consumou-se a adesão aos três tratados gerais de proteção, os dois da ONU e a Convenção da OEA. Conjugou-se essa iniciativa com a adesão às convenções internacionais específicas: contra a discriminação racial, da mulher, contra a tortura, sobre os direitos da criança, do refugiado. Em 1997, o Brasil reconheceu a jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos. No mesmo ano, aprovou moderna lei sobre refugiados e entrou na rota do abrigo, particularmente para africanos. (grifamos)

Dessa forma, embalada pelos ventos da democracia, a temática do refúgio no Brasil passa a ser revestida de um aparato normativo caracterizado por ser um dos mais modernos do mundo. Pois, além de abarcar a totalidade dos princípios previstos pela Convenção de 51 e pelo Protocolo de 67, ela incorpora o que há de mais contemporâneo da discussão acerca do direito internacional dos refugiados (ZERBINI, 2003, p. 173).

7. O avanço das bases legais da proteção nacional: Constituição Federal e Lei nº 9.474/97

Ao abriremos a Carta Constitucional de 1988, deparamo-nos com seu Título I, que trata dos princípios fundamentais e apresenta um leque de princípios a reger a República Federativa do Brasil, nos seguintes termos *in verbis*:

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

I – independência nacional;

II – prevalência dos direitos humanos;

III – autodeterminação dos povos;

IV – não-intervenção;

V – igualdade entre os Estados;

VI – defesa da paz;

VII – solução pacífica dos conflitos;

VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo;

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

X – concessão de asilo político⁷⁶.

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

Há de se ressaltar também o que determina o *caput* de seu artigo 5º *in verbis*:

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

⁷⁶ Conforme já verificado no capítulo específico, o asilo é a proteção que um Estado concede a um indivíduo que busca refúgio em seu território ou num lugar fora deste. O direito de asilo, por consequência, deve ser entendido como “direito de um Estado de conceder tal proteção”. Celso Albuquerque Mello tece longas reflexões sobre o assunto e afirma que o asilo “é um ato de soberania, de política externa e, portanto, da alçada o Poder Executivo”, sendo considerado um direito do Estado não só pela majoritária doutrina especializada, mas também pelos documentos internacionais sobre o assunto. (MELLO, 2000)

Assim, são os princípios da prevalência dos direitos humanos e da concessão de asilo político, bem como da igualdade, que fixam a base constitucional à proteção. Em que pese a Constituição Federal utilizar apenas a expressão “asilo político”, é relevante notar que ele deve ser entendido em sua total amplitude, não só pelo “espírito” da Lei Maior, mas, também pelo fato de o próprio preâmbulo da Convenção de 51 fazer uso desse termo.

Até 1997, o Brasil aplicava a Convenção de 51 e o Protocolo de 67 precariamente regulamentados por portarias ministeriais e interministeriais, bem como instruções de serviço e normativas do Departamento de Polícia Federal⁷⁷.

Em 22 de julho de 1997, foi sancionada e promulgada a Lei 9.474, que veio a estabelecer avançados critérios e procedimentos para a concessão de refúgio, bem como criar um colegiado administrativo com a finalidade exclusiva de cuidar do tema.

Desnecessário, portanto, tratarmos das polêmicas questões doutrinárias e jurisprudenciais que abordam os conflitos entre os tratados internacionais e as normas de direito interno⁷⁸, já que a Lei 9.474 é norma posterior, especial e tem abrangência maior que as próprias determinações estabelecidas pela Convenção de 51 e legislação pertinente.

De fato, a legislação brasileira optou por adotar a “definição ampliada” de refugiado, admitindo como tal o indivíduo *que “devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”*. Tal previsão legal veio a consubstanciar o que já ocorria na prática, ou seja, a aplicação da definição assumida pela Declaração de Cartagena de 1984, da qual o Brasil, por razões pouco esclarecidas, não era signatário.

Também foi de extrema relevância a criação do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE)⁷⁹, órgão de deliberação coletiva, composto por representantes dos principais Ministérios que integram a Administração Pública Federal, da Polícia Federal, de organismo não-governamental e do ACNUR.

⁷⁷ Destacam-se as Portarias Interministeriais nº 394, de 29 de julho de 1991 e 762, de 28 de setembro de 1994, a Portaria nº 795-MJ, de 20 de outubro de 1994, e a Instrução de Serviço nº 01/91-DPMAF, do Departamento de Polícia Federal.

⁷⁸ As discussões jurídicas concernentes à hierarquia dos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos não foram resolvidas pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, que incluiu no artigo 5º da Constituição Federal o seguinte parágrafo: “§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.”

⁷⁹ Doravante referido pela sigla CONARE.

Conforme bem observa Fischel de Andrade (1997, p. 149-164), que participou ativamente da discussão e de todos os trâmites do respectivo projeto de lei que redundou na atual legislação:

Esta composição compreende todos os atores que atualmente encontram-se envolvidos com a questão dos refugiados e que tem, no âmbito de seus respectivos órgãos, tentado melhorar a sorte destas pessoas que tiveram que se deslocar para o Brasil como única alternativa de preservarem suas vidas e liberdade.

A Lei 9.474 também dispõe de forma detalhada todos os aspectos caracterizadores da condição de refugiado ou sua exclusão, sobre o ingresso no território nacional e a formalização do pedido de refúgio e seu trâmite burocrático, sobre os efeitos da condição de refugiado, sobre a cessação e a perda desta condição, sobre a extradição e expulsão e, ainda, sobre repatriação, integração local e reassentamento, as chamadas “soluções duráveis”.

Ao tratar do ingresso no território nacional e do pedido de refúgio, é importante ressaltar que dentre os direitos protegidos aos refugiados e que constitui o princípio basilar do sistema de proteção de refugiados, está o direito de não ser devolvido. É o princípio do *non-refoulement*⁸⁰ – considerado não só um princípio geral de Direito dos Refugiados, mas também dos Direitos Humanos⁸¹ –, previsto no artigo 33 da Convenção de 1951, que afirma:

Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opinião política.

Vejamos o que estabelece a lei nacional de proteção ao refugiado, em seu título II, *in verbis*:

⁸⁰ Conforme Jaime Ruiz de Santiago (TRINDADE; PEYTRIGNET; SANTIAGO, 2004), o Princípio de *Non-Refoulement* (Não-Devolução) é, atualmente, considerado como a “coluna vertebral” do sistema jurídico protetor dos refugiados, princípio aceito e reconhecido pela comunidade internacional de Estados em seu conjunto como disposição que não admite norma em contrário, quer dizer, como fazendo parte do *Jus Cogens*.

Art. 7º O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível.

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

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

Art. 8º O ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes.

Art. 9º A autoridade a quem for apresentada a solicitação deverá ouvir o interessado e preparar termo de declaração, que deverá conter as circunstâncias relativas à entrada no Brasil e às razões que o fizeram deixar o país de origem.

Art. 10º A solicitação, apresentada nas condições previstas nos artigos anteriores, suspenderá qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular, instaurado contra o peticionário e pessoas de seu grupo familiar que o acompanhem. (grifamos)

Note-se que a referida legislação, em nenhum momento, permite a autoridade a quem for apresentada a solicitação de refúgio – no caso, a autoridade policial federal ou seu agente, seja no porto, aeroporto ou fronteira – que efetue um “juízo de admissibilidade”, sendo de competência exclusiva do CONARE a análise do pedido e declaração ou não do reconhecimento.

Neste sentido decidiu o Tribunal Regional Federal da 3ª Região⁸²:

⁸¹ O princípio do “non-refoulement” também está previsto no artigo 22, inciso 8 da Convenção Americana dos Direitos Humanos: “*Em nenhum caso o estrangeiro poderá ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação em virtude de sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas*”. E no artigo 3º da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984): “*Nenhum Estado-parte procederá a expulsão, devolução ou extradição de uma pessoa para outro Estado, quando houver razões substanciais para crer que a mesma corre perigo de ali ser submetida à tortura*”.

⁸² Processo nº 2001.61.19.002993-0 – RHC 482 – TRF 3ª Região.

PENAL E PROCESSO PENAL. HABEAS CORPUS PREVENTIVO. ESTRANGEIRO. INGRESSO IRREGULAR NO PAÍS. PEDIDO DE REFÚGIO. INDEFERIMENTO LININAR DE HABEAS CORPUS POR AUSÊNCIA DE REQUISITOS DE PROCEDIBILIDADE. REQUISITOS ATENDIDOS. PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA DA PERSEGUIÇÃO POLÍTICA E RELIGIOSA PARA FINS DE REFÚGIO É DESPICIENDA "IN CASU". PROVA A SER ANALISADA NO PROCEDIMENTO DE REFÚGIO PELA AUTORIDADE COMPETENTE. RECURSO PROVIDO.

1. Havendo a indicação genérica de Delegado ou Chefe de Equipe da Polícia Federal que será responsável pela averiguação do embarque e desembarque de estrangeiros no Aeroporto, vez que impossível nominá-los, em razão dos turnos de policiais que prestam serviço nos Aeroportos, cumprido está o requisito constante do § 1º, alínea "a", do artigo 654 do Código de Processo Penal.

2. O temor de que ao ingressarem no País em situação irregular pudesse ser a eles aplicado o disposto na Lei nº 6.815/80, sem que lhe fosse dada a oportunidade de pleitear o benefício constante da Lei nº 9.474/97, ou seja, o refúgio, demonstra qual o ato coator que pretendem os pacientes afastar o presente feito.

3. A prova pré-constituída da perseguição política ou religiosa para fins de refúgio é despicienda neste feito, pois, somente será analisada no procedimento de refúgio, pela autoridade competente para tanto.

4. Alegações não comprovadas e alheias ao discutido no presente feito não devem ser apreciadas, sob pena de decidir-se sobre fato estranho aos autos.

O pedido deve ser apresentado nas condições estabelecidas pelos artigos iniciais do Título II da Lei 9.474, bem como deve haver manifestação de vontade, de cunho personalíssimo, não podendo o processo de refúgio ser iniciado de ofício.

Depois de recebido, o pedido será encaminhado ao CONARE, para análise e decisão fundamentada, seja ela positiva ou negativa. No primeiro caso, decidindo-se pelo reconhecimento, será expedida a declaração de reconhecimento (decisão declaratória), a qual produzirá efeito retroativo e permitirá o seu registro no Departamento de Polícia Federal e conseqüente expedição da sua Cédula de Identidade de Estrangeiro.

No segundo caso, ou seja, de não reconhecimento, caberá recurso ao Ministro de Estado da Justiça, esgotando-se a instância administrativa. Entretanto, face ao preceito constitucional previsto no inciso XXXV, art. 5º, de que a *“lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito”*, o solicitante poderá ingressar com a medida judicial cabível, que poderá ser um Mandado de Segurança, *habeas corpus*, ou ação declaratória.

Os refugiados possuem os mesmos deveres e direitos dos demais estrangeiros aqui residentes e regularmente registrados, acrescentando-se a garantia do *non-refoulement*, em casos de extradição e expulsão⁸³. Desse modo, o reconhecimento da condição de refugiado obstará o seguimento de qualquer pedido de extradição baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio, seja em sua fase administrativa ou judicial, bem como suspenderá qualquer processo de extradição pendente.

O Supremo Tribunal Federal também firmou acórdão⁸⁴ neste sentido:

EXTRADIÇÃO. QUESTÃO DE ORDEM. PEDIDO DE REFÚGIO. SUSPENSÃO DO PROCESSO. LEI Nº 9.474/97, ART. 34.

Questão de ordem resolvida no sentido de que o pedido de refúgio, formulado após o julgamento de mérito da extradição, produz o efeito de suspender o processo, mesmo quando já publicado o acórdão, impedido o transcurso de prazo recursal.

Já o artigo 36 do estatuto protetor estabelece que não será expulso do território nacional o refugiado que esteja regularmente registrado, salvo por motivo de segurança nacional ou ordem pública. Neste caso, a expulsão só se dará para país onde haja certeza de que a sua vida, liberdade ou integridade física não possam estar em perigo ou não corra o risco de perseguição.

⁸³ “Extradição”, “Expulsão” e “Deportação” compõem as chamadas Medidas Compulsórias, previstas no Estatuto do Estrangeiro, como modalidades de retirada forçada do estrangeiro do Território Nacional. Distinguem os três institutos traços bem nítidos. Assim, enquanto a deportação dirige-se às hipóteses de entrada ou estada irregular, a expulsão volta-se contra o estrangeiro nocivo ou indesejável ao convívio social, sendo a extradição a forma processual admitida, de colaboração internacional, para fazer com que um infrator da lei penal, refugiado em um país, apresente-se ao juízo competente de outro país onde o crime foi cometido. São, pois, institutos autônomos e de características próprias (GUIMARÃES, 2002, p. 02).

⁸⁴ STF – PPE 783-1 – Questão de Ordem em Extradição – Rel. Min. Carlos Velloso. Requerente: Governo dos Estados Unidos Mexicanos. Extraditanda: Glória de Los Angeles Trevino Ruiz ou Glória Trevi. J. em 13.09.2001. DJU 14.11.2003.

O diploma legal trata ainda das causas de cessação e da perda da condição de refugiado, cabíveis em razão do fato do refúgio ser concedido a partir da situação objetiva do Estado de origem ou de residência habitual do refugiado, em que, havendo alteração para melhor, a qual implique o fim das causas que deram ensejo ao refúgio, a proteção dada pelo terceiro Estado passa a ser desnecessária (JUBILUT, 2003).

A Lei enumera os casos de cessação (art. 38) *in verbis*:

- I - voltar a valer-se da proteção do país de que é nacional;
- II - recuperar voluntariamente a nacionalidade outrora perdida;
- III - adquirir nova nacionalidade e gozar da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu;
- IV - estabelecer-se novamente, de maneira voluntária, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido;
- V - não puder mais continuar a recusar a proteção do país de que é nacional por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado;
- VI - sendo apátrida, estiver em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, uma vez que tenham deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado.

E de perda (art. 39) *in verbis*:

- I - a renúncia;
- II - a prova da falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado ou a existência de fatos que, se fossem conhecidos quando do reconhecimento, teriam ensejado uma decisão negativa;
- III - o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública;
- IV - a saída do território nacional sem prévia autorização do Governo brasileiro.

O parágrafo único desse artigo ressalta que os refugiados que perderem sua condição com fundamento nos incisos I e IV serão enquadrados no regime geral de permanência de estrangeiros no território nacional, e os que a perderem com fundamento nos incisos II e III estarão sujeitos às medidas compulsórias previstas no Estatuto do Estrangeiro, com as ressalvas mencionadas no artigo 36.

As chamadas “soluções duráveis” proclamadas pelo ACNUR também estão contempladas na Lei 9.474, que estabelece três possibilidades (SAADEH, 2004):

(i) A **repatriação**, que consiste no direito de o refugiado retornar ao seu próprio país. Entretanto para que ela ocorra, é necessário que o país de origem garanta os direitos básicos da pessoa e a comunidade internacional colabore com estes, a fim de que se possibilite tutelar os direitos econômicos, sociais e culturais. Para o ACNUR, a repatriação é a melhor solução para a problemática do refúgio, pois o estrangeiro retornará ao seu ambiente social de origem, local onde deixou família e amigos. Ressalte-se que a principal característica desta solução é a voluntariedade do retorno, salvo quando não mais subsistirem as circunstâncias que determinaram o refúgio, quando então não poderá ser recusado;

(ii) A **integração local**, consiste na integração do estrangeiro na comunidade em que está vivendo, adaptando-se aos costumes locais. Para tanto, faz-se necessária a facilitação do reconhecimento de diplomas e certificados, bem como dos requisitos para a obtenção da condição de residente⁸⁵ ou para o ingresso em instituições de ensino de todos os graus;

(iii) No **reassentamento**, o indivíduo é levado a um terceiro país, nos casos em que não foi aceito pelo país de destino ou nele não se adaptou. Assim como a repatriação, o reassentamento é marcado pelo caráter voluntário, entretanto é uma solução de caráter subsidiário.

Por fim, a Lei 9.474 determina o sigilo e a gratuidade dos processos de reconhecimento da condição de refugiado, os quais terão ainda caráter urgente, bem como estabelece *in verbis*:

Art. 48. Os preceitos desta Lei deverão ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com todo dispositivo pertinente de instrumento internacional de proteção de direitos humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido.

⁸⁵ A possibilidade de obter-se a permanência definitiva no Brasil encontrava-se regulamentada pela Resolução Normativa nº 28, de 09 de agosto de 1994, do Conselho Nacional de Imigração, e foi revogada pela Resolução Normativa nº 06, de 21 de agosto de 1997 (ou seja, já sob a égide da Lei 9.474), também do Conselho Nacional de Imigração. Se procedermos a uma comparação entre as normas, ainda que perfunctória, poderemos observar a sua evolução, no sentido de flexibilizar-se a concessão da permanência no País. Esta última, ainda em vigência, encontra-se disponibilizada no anexo do presente trabalho.

No mesmo diapasão, aplicam-se os preceitos constitucionais pertinentes à Administração Pública, dentre os quais, os princípios da legalidade, finalidade, motivação, celeridade, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, etc., a teor do que dispõe a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, e deve ser usada em caráter subsidiário.

Confira-se o teor do Despacho do Ministro Gilmar Mendes, exarado nos Autos do Processo de Extradicação nº 1.008-5⁸⁶, datado de 12/06/2006, que tramitou em desfavor de nacional colombiano solicitante de refúgio:

[...] Levando-se em conta, porém, o considerável tempo transcorrido desde a suspensão deste processo de extradição, oficie-se ao Ministério da Justiça e ao Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), para que o pedido de refúgio do extraditando seja apreciado com a maior brevidade possível, em consonância com o princípio da celeridade (CF, art. 5º, LXXVIII) – o qual, frise-se, por decorrência do fundamento constitucional da dignidade da pessoa humana, aplica-se não somente aos processos judiciais, mas também a todos (brasileiros e estrangeiros) cuja situação jurídica esteja, de alguma forma, submetida ao âmbito administrativo. (grifamos)

Na análise de Fischel de Andrade (2002, p. 174): *“A lei brasileira sobre refugiados é um instrumento legal moderno e oportuno. É coerente e caminha ‘pari passu’ tanto com as práticas implementadas pelas autoridades nacionais, como com as normas vigentes em relação aos refugiados nos planos internacional e regional.”*

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

⁸⁶ STF – PPE 1.008-5-República da Colômbia – Rel. Min. Gilmar Mendes – Desp. Em 12/06/2006. Requerente: Governo da Colômbia. Extraditando: FACC.

8. O Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE

Conforme verificou-se no capítulo anterior, o CONARE é composto de representantes que formam uma combinação tripartite: governo, sociedade civil e organismo internacional. A confiança no trabalho executado por um órgão exclusivamente criado para tratar da temática dos refugiados e a efetiva implementação do programa de reassentamento⁸⁷ incentivaram a reabertura do Escritório do ACNUR, em meados de 2004, que havia sido fechado, em dezembro de 1998, em razão de contenção de recursos.

Muitos estudiosos e especialistas no tema apontam a criação do CONARE como a maior inovação da Lei 9.474⁸⁸, em face da sua composição heterogênea e do alcance de sua competência *in verbis*:

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

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

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

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

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

V – aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei.

O colegiado obedece a seguinte composição: I - um representante do Ministério da Justiça, que o preside; II - um representante do Ministério das Relações Exteriores, que exerce a vice-presidência⁸⁹; III - um representante do Ministério do Trabalho; IV - um representante do

⁸⁷ “Outros 15 países têm atualmente programas de reassentamento, são eles: Austrália, Benin, Burkina Faso, Canadá, Chile, Dinamarca, Finlândia, Islândia, Irlanda, Países Baixos, Noruega, Nova Zelândia, Suécia, Suíça e os Estados Unidos. Os países de reassentamento têm quotas anuais e seus próprios critérios de seleção”. *Brasil - Estatísticas e outros dados de interesse*. Disponível em: http://www.onu-brasil.org.br/agencias_acnur.php>. Acesso em 14/set./ 2006.

⁸⁸ Entre outros, Guilherme Assis de Almeida e José Henrique Fischel de Andrade.

⁸⁹ Nos termos do art. 2º, inciso I, letra “b”, do Regimento Interno do CONARE.

Ministério da Saúde; V - um representante do Ministério da Educação e do Desporto; VI - um representante do Departamento de Polícia Federal; VII - um representante de organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País (assento ocupado pela CÁRITAS⁹⁰). Também tem assento no Comitê o representante do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, entretanto com direito a voz e sem direito a voto.

As reuniões ocorrem com um *quorum* mínimo de quatro membros com direito a voto, deliberando por maioria simples onde, em caso de empate, será considerado decisivo o voto da Presidência.

No cumprimento de seu mister, até o final de 2006, o Comitê já havia realizado 41 reuniões plenárias ordinárias e 8 extraordinárias, aproximadamente três mil entrevistas de solicitantes de refúgio, bem como discutido e aprovado 12 Resoluções Normativas⁹¹, estabelecendo desde modelos para a tomada de declarações e questionário para solicitação de refúgio, à regulamentação de autorização de viagem ao exterior, concessão de protocolo e de reunião familiar.

De fato, o CONARE vem laborando dedicadamente em favor dos refugiados. Com a reabertura do escritório do ACNUR no Brasil, em meados de 2004, a criação de uma dotação orçamentária própria por parte do Governo Federal⁹² e o estabelecimento de novas parcerias com diversas ONG's para integração de refugiados estabelecidas com diversas ONG's, viabilizou-se o reassentamento de diversas famílias colombianas⁹³, respeitando o acordo marco firmado pelo Governo Brasileiro e o ACNUR, no ano de 1999, e obedecendo o estabelecido pela Lei 9.474 que *in verbis*:

Art. 46. O reassentamento de refugiados no Brasil se efetuará de forma planejada e com a participação coordenada dos órgãos estatais e, quando possível, de organizações não-governamentais, identificando áreas de cooperação e de determinação de responsabilidades.

⁹⁰ Melhor estudada em capítulo próprio.

⁹¹ Em 2007, refletindo sua vocação humanitária, o CONARE vem discutindo e deve aprovar a Resolução nº 13, que vai tratar dos casos passíveis de apreciação como situações especiais ou não previstas, nos termos da Resolução Recomendada nº 08, de 19 de dezembro de 2006-CNIg.

⁹² Conforme previsto no *Plano Plurianual* – PPA 2004-2007.

⁹³ Os reassentamentos são precedidos de uma missão de seleção formada por representantes do CONARE, de organizações não-governamentais e do escritório do ACNUR no Brasil, que entrevistam, em território equatoriano, as famílias interessadas em tentar uma nova vida no Brasil.

Em 2004, também foi comemorado o *20º Aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984*, em reunião comemorativa realizada na Cidade do México, entre os dias 15 e 16 de novembro, e cuja Vice-Presidência foi exercida pelo Dr. Luis Paulo Teles Ferreira Barreto, representante do Ministério da Justiça e presidente do CONARE.

O encontro culminou com a elaboração da “Declaração e Plano de Ação do México”, para “Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina”, que teve como destaque a proposta brasileira de criação de um programa de reassentamento regional para refugiados latino-americanos, marcado pelos princípios de solidariedade internacional e responsabilidade compartilhada, e que foi batizado com o nome de “reassentamento solidário”⁹⁴, reforçando o papel de destaque que o País desempenha nessa questão humanitária.

Conforme bem assinalou o Prof. Renato Zerbini Ribeiro Leão (2003, p. 195), o CONARE vem-se esforçando para cumprir com sua missão humanitária, executando um trabalho que só engrandece o Brasil e contribui para a construção de uma cidadania mundial e de um mundo mais civilizado.

⁹⁴ O programa permite que qualquer país da América Latina associe-se no momento que considere oportuno, oferecendo-se para receber refugiados que se encontram em outros países da América Latina, e havia sido apresentado na *2ª Reunião Regional Preparatória*, ocorrida em Brasília, entre os dias 26 e 27/08/2004, com a participação do Prof. Antônio Augusto Cançado Trindade.

09. A atuação da Polícia Federal

A Constituição Federal de 1988 implica um novo paradigma na compreensão do ordenamento jurídico brasileiro, que é aquele que torna necessária a observância dos Princípios e Direitos Fundamentais, principalmente o atinente ao respeito à Dignidade da Pessoa Humana, tanto na aplicação do Direito Internacional, quanto na aplicação do Direito Interno (PINHEIRO, 2001, p. 15).

Nossa Lei Maior estabelece que à Polícia Federal, instituída por Lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, em todo o território brasileiro, a exercer com exclusividade os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras (artigo 144, parágrafo 1º, inciso III).

O Decreto nº 73.332, de 19 de dezembro de 1973, que define a estrutura do Departamento de Polícia Federal - DPF⁹⁵, fixa, em seu primeiro artigo, a competência para apurar as infrações às normas de ingresso ou permanência de estrangeiros no País (artigo 1º, inciso I, letra "h").

Por sua vez, tanto o Estatuto do Estrangeiro quanto o seu Regulamento⁹⁶ também prescrevem ao DPF a importante responsabilidade pela inspeção da migração, consistente no controle e fiscalização da entrada, permanência e saída dos estrangeiros no País.

O Guia Prático para Orientação a Estrangeiros no Brasil (2004, p. 20) informa que os pedidos de asilo e de refúgio iniciam-se junto ao órgão da Polícia Federal mais próximo da residência do interessado, ocasião em que a autoridade competente notificará o solicitante a prestar declarações e tomará as demais providências legais.

Como é sabido, inúmeras são as dificuldades e os desafios que caracterizam o exercício pleno e satisfatório de tão importantes atribuições, incluídas a dimensão continental do território nacional, as especificidades e diversidades regionais, bem como as disponibilidades de efetivo humano e infra-estrutura envolvidos (MIRANDA, 2006).

No que tange especificamente à sua atuação junto aos refugiados, sua competência e atuação também se afigura da mais expressiva relevância, pois o procedimento para o reconhecimento do *status* de refugiado inicia-se com a entrada do solicitante no Brasil e o pedido de refúgio, formalizado através da tomada de suas declarações, perante a autoridade policial federal, independente de sua condição

⁹⁵ Doravante referido pela sigla DPF.

de entrada e obedecido o princípio do *non-refoulement*, nos termos da Lei 9.474:

Art. 9º A autoridade a quem for apresentada a solicitação deverá ouvir o interessado e preparar termo de declaração, que deverá conter as circunstâncias relativas à entrada no Brasil e as razões que o fizeram deixar o país de origem.

Em face de sua importância, esse artigo foi objeto das primeiras discussões do colegiado, visando à elaboração de instruções normativas dedicadas ao esclarecimento na execução da Lei, convertendo-se nas Resoluções Normativas nºs 1 e 2, ambas de 27 de outubro de 1998, as quais estabelecem, respectivamente, os modelos para o Termo de Declaração e o Questionário para Solicitação de Refúgio, a serem preenchidos pelo DPF por ocasião do pedido.

De fato, o momento do ingresso no país é o mais sensível e importante para o refugiado, que, caso obrigado a regressar, pode ter colocada a sua vida em risco. Isto também vale para a autoridade policial, que, em desrespeitando o princípio do *non-refoulement* pode incorrer até mesmo em crime de abuso de autoridade.

Aliás, esse entendimento foi expresso com muita sapiência pelo MM. Juiz Federal da 27ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, ao conceder, em 19/06/99, a ordem de *Habeas Corpus* para quatro alienígenas chineses, que desembarcaram no Aeroporto Internacional daquela cidade em busca de refúgio e encontravam-se em vias de serem repatriados:

Em primeiro lugar, a competência para apreciar a pretensão de refúgio dos pacientes não é nem deste Juízo Federal, nem do Delegado de Polícia Federal, mas sim do Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, órgão do Ministério da Justiça, conforme artigos 11 e 12, da Lei 9.474, de 22.07.97. Por estas razões, os questionamentos acerca da veracidade das alegações a serem formuladas pelos pacientes, bem como de suas reais pretensões, não devem ser considerados pelas autoridades incompetentes para decidir se cabe suas inclusões na condição de refugiados.

Pela mesma lei, outrossim, resta claro que basta aos pacientes expressarem sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informa-

ções necessárias quanto ao procedimento cabível (art. 7º). Como evidente, tal manifestação não terá que ser no idioma nacional, podendo ser por terceiro, que o represente, ou por tradutor.

Tal manifestação, então, para a qual a lei não exige qualquer formalidade, é que dará ensejo ao termo de declaração de que tratam os artigos 9º e 10º, da Lei 9.474/97.

Por isso, considero irrelevante a observação de que até a impetração deste “habeas corpus”, os pacientes nenhuma alusão teriam feito ao refúgio, até pela dificuldade natural de comunicação, e incompreensão daqueles quantos aos termos da lei. Deve a autoridade impetrada buscar entender suas intenções, sem questionar seu cabimento ou criar objeções formais sem fundamento legal.

Ressalto, ainda, que a lei, criada no âmbito do Poder Legislativo, vincula a Administração, que sua aplicação deve buscar, ainda que não a considere perfeita ou adequada. Ao Poder Judiciário não é dada a possibilidade de excluir a Administração do cumprimento da Lei 9.474/97 e Portaria 756, de 05/11/98, que à mesma se destinam, ainda que recente suas vigências.

Esta interpretação vai de acordo com a Recomendação EXCOM nº 30 (XXXIV) - 1983, do Comitê Executivo do ACNUR que, diante do problema dos pedidos manifestamente infundados ou abusivos do Estatuto do Refugiado ou Asilo recomendou aos países signatários da Convenção de 51 in verbis:

(i) tal como em todos os pedidos para a determinação do estatuto de refugiado ou de concessão de asilo, deve conceder-se ao requerente uma entrevista pessoal e completa por um funcionário devidamente qualificado e, sempre que possível, por um funcionário da autoridade competente para a determinação daquele estatuto;

(ii) o carácter manifestamente infundado ou abusivo de um pedido deve ser estabelecido pela autoridade normalmente competente para a determinação do estatuto de refugiado;

(iii) um requerente, cujo pedido tenha sido recusado, deve ter a possibilidade de requerer a revisão da decisão negativa antes da rejeição na fronteira ou do seu afastamento forçado do território. Onde não existam disposições para essa revisão, os Governos devem considerar favoravelmen-

te o seu estabelecimento. Esta possibilidade de revisão pode ser mais simplificada, do que a existente, para os casos de pedidos recusados que não são considerados manifestamente infundados ou abusivos.

Faz-se necessário, conseqüentemente, que medidas políticas adotadas com o fim de prevenir a imigração ilegal, como por exemplo: requisitos de visto, seleção nos aeroportos e sanções impostas às companhias transportadoras pelo transporte de migrantes irregulares, sejam administradas com sensibilidade e acompanhadas de garantias processuais adequadas, assegurando que aqueles que necessitam de proteção internacional não sejam impedidos de obtê-la, independentemente de o pedido ser feito no interior ou nas fronteiras do país. Ou seja, todo requerente de asilo deve ter acesso aos procedimentos de determinação do estatuto e deve ser apoiado na apresentação do seu pedido (ACNUR, 1994).

A orientação tem sentido. A filosofia da legislação brasileira sobre a entrada e permanência de estrangeiro no Brasil mantém-se obsoleta e inspirada no atendimento à segurança nacional, à organização institucional e nos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem como na defesa do trabalhador nacional (Lei nº 6815/80, art. 2º), sendo que o ingresso no País configura-se mera expectativa de direito (*idem*, art. 26).

Importante ressaltar que esse entendimento já não se limita aos juristas ligados à proteção humanitária, mas é consenso também nos quadros especializados da Polícia Federal:

Esta Lei reflete uma política imigratória restritiva e de caráter seletivo, ultrapassada, portanto. A promulgação da Constituição Federal de 1988 consolidou os direitos civis e fundamentais do imigrante, seguida pela edição do Decreto Legislativo nº 27/92⁹⁷, em que o Brasil subscreveu a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica). É a melhor indicação de que a atual política de imigração mudou o foco para os direitos humanos. (LANDGRAF; SOUZA; DÓREA, 2005, p. 17)

⁹⁶ O Estatuto do Estrangeiro está regulamentado pelo Decreto nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981.

⁹⁷ Promulgada pelo Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992, publicada no DOU de 09/nov./1992.

A aplicação do disposto no art. 10 da Lei 9.474 também merece bom senso e noção jurídica, em face de que a solicitação de refúgio suspende qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular: Primeiro, porque entendemos que a lei não impede a instauração do procedimento legal cabível, apenas determinando a sua suspensão até decisão final do pedido; segundo, porque se aplica apenas à entrada irregular. Em sentença⁹⁸ exarada pela MM. Juíza da 2ª Vara Federal de Guarulhos, datada de 16 de março de 2001, em julgamento de crime de uso de documentos falsos, assim foi esboçada:

Por fim, como já decidido no corpo dos autos, o fato de ostentarem a condição de refugiados políticos não afasta a tipificação contida no artigo 304 do Código Penal, eis que nos termos do artigo 10 da Lei 9.474/97, a solicitação de refúgio apresentada às autoridades suspende procedimentos administrativos ou criminais atinentes tão somente ao ingresso irregular.

Outra importante recomendação direcionada a todas as Superintendências e Delegacias de Polícia Federal, consubstanciada no Ofício-Circular nº 002 – GAB/CGPMAF⁹⁹, de 30 de setembro de 2002, diz respeito à cabal identificação do requerente de refúgio, orientando que o termo de declarações *“deverá se fazer acompanhar das individuais dactiloscópicas, e, sempre que possível, de fotografias e cópia do documento de viagem apresentado”*.

Trata-se, evidentemente, de identificação para fins de instrução de procedimento administrativo, não se confundindo com a garantia de que trata o art. 5º, LVIII, da Constituição Federal (o civilmente identificado não será submetido à identificação criminal, salvo nas hipóteses previstas em lei).

A Polícia Federal também é responsável por documentar o refugiado desde o momento do pedido, mediante a concessão de Protocolo, até a expedição da Carteira de Identidade de Estrangeiro (CIE) e, eventualmente, fornecendo-lhe Passaporte¹⁰⁰. Esclareça-se que

⁹⁸ Processo nº 2000.61.19.022570-2 – 2ª Vara Federal de Guarulhos/SP – Juíza Diana Brunstein. A referida Ação Criminal pretendia a condenação de dois estrangeiros originários do Sri Lanka que teriam tentado embarcar pelo Aeroporto Internacional de Guarulhos/SP, em 15 de junho de 2000, com destino ao Canadá, utilizando-se de documentos bolivianos falsificados.

⁹⁹ Gabinete da Coordenação-Geral de Polícia Marítima, Aeroportuária e de Fronteiras, hoje, Coordenação-Geral de Polícia de Imigração – CGPI.

¹⁰⁰ A expedição de passaporte para refugiado está prevista no Decreto nº 1.983, de 14 de agosto de 1996, que aprova o Regulamento de Documentos de Viagem, e vai ser aprofundada no capítulo seguinte.

enquanto o postulante de refúgio estiver aguardando a decisão de seu processo, terá direito a um Protocolo Provisório¹⁰¹ a teor do disposto no art. 21 da Lei 9.474 in verbis:

Art. 21. Recebida a solicitação de refúgio, o Departamento de Polícia Federal emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional, o qual autorizará a estada até a decisão final do processo.
§ 1º O protocolo permitirá ao Ministério do Trabalho expedir a carteira de trabalho provisória, para o exercício de atividades remuneradas no País.

A emissão da Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS, a cargo das Delegacias Regionais do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), encontra-se regulamentada pela Resolução Normativa nº 007, de 06 de agosto de 2002, do CONARE¹⁰², e pelo Ofício-Circular nº 103/2006 – CIRP/CGSAP/DES/SPPE/MTE¹⁰³. Este, objetivando evitar eventual discriminação por parte do mercado de trabalho conforme solicitado pelo próprio CONARE, traz interessante determinação no sentido de não se utilizar a nomenclatura “REFUGIADO” na identificação do documento laboral, substituindo-se pelas expressões: “ESTRANGEIRO COM BASE NA LEI Nº. 9.474 DE 22/07/1997”, para as Carteiras definitivas; e “ESTRANGEIRO COM BASE no art. 21, § 1º da LEI Nº. 9.474 DE 22/07/1997”, para as Carteiras provisórias.

Concedido o refúgio, a Polícia Federal efetuará o registro (art. 28 da Lei 9.474 c/c art. 30 da Lei 6.815/80) e emitirá a Carteira de Identidade de Estrangeiro (CIE), a qual obedece aos mesmos padrões e características dos documentos emitidos aos demais estrangeiros registrados no País.

Por outro lado, negado o refúgio e esgotada a instância recursal (art. 29 da Lei 9.474), o solicitante ficará sujeito ao Estatuto do Estrangeiro, entretanto não deverá ocorrer a sua transferência para o seu país de nacionalidade ou de residência habitual, enquanto permanecerem as circunstâncias que põem em risco sua vida, integridade física e liberdade, sendo que compete à Polícia Federal promover a sua expatriação.

¹⁰¹ O art. 21 encontra-se regulamentado pela Resolução Normativa nº 06, de 26 de maio de 1999, do CONARE, que dispõe sobre a emissão de protocolo ao solicitante de refúgio.

¹⁰² Seu artigo 3º determina *in verbis*: “O protocolo dará direito ao solicitante de refúgio a obter a carteira de trabalho provisória junto ao órgão competente do Ministério do Trabalho, cuja validade será a mesma do documento expedido pelo Departamento de Polícia Federal”.

¹⁰³ Coordenação de Identificação e Registro Profissional / Coordenação-Geral do Seguro-Desemprego, Abono Salarial e Identificação Profissional / Departamento de Emprego e Salário / Secretaria de Políticas Públicas de Emprego / Ministério do Trabalho e Emprego.

No caso de ocorrências que impliquem na perda da condição de refugiado (Cf capítulo 7), a atuação do DPF também se faz indispensável. Diante da saída desautorizada do território nacional (e conseqüente retorno), por exemplo, é o Policial Federal no ponto de fiscalização quem vai verificar a situação e aplicar as medidas necessárias, a teor do disposto na Instrução de Serviço nº 003-DPMAF, de 29 de setembro de 1997, que assim estabelece:

Art. 28. Quando do Retorno ao Brasil de estrangeiros residente e registrados, deverá o agente fiscalizador observar o seguinte:

[...]

III - em se tratando de asilado ou de refugiado, a exigência da autorização para saída e o prazo de ausência, nela previsto, são os mesmos do passaporte para estrangeiros

[...]

§ 3º. Tratando-se de refugiado, deverá ser permitida a entrada, encaminhando-se imediatamente o estrangeiro à Chefia de PMAF para que sejam tomadas por termo suas declarações que serão encaminhadas ao CONARE, para decidir sobre a cessação do refúgio, nos termos do Artigo 12, II, da Lei 9.474/97.

Conforme já pudemos observar, a Polícia Federal também tem cadeira no CONARE – cuja participação é considerada serviço relevante e não implicará remuneração de qualquer natureza ou espécie –, compondo o colegiado para analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado.

Do exposto, parece-nos claro que é de vital importância o adestramento do Policial Federal. A Recomendação EXCOM nº 8 (XXVII) - 1977, do Comitê Executivo do ACNUR, em vista da seriedade dos procedimentos aplicáveis para a determinação do estatuto de refugiado, há muito já estabelece que:

(i) O funcionário competente (por exemplo, funcionário de imigração ou da polícia de fronteiras) a quem o requerente, pessoalmente, se dirige na fronteira ou no território de um Estado contratante, deverá ter instruções claras para lidar com casos que possam cair no âmbito de instrumentos internacionais relevantes. Deve ser-lhe exigido que atue de acordo com o princípio de “non-refoulement” e que submeta esses casos a uma autoridade superior. (grifamos)

É sabido que imigração irregular e clandestina, inclusive envolvendo crimes de tráfico de pessoas e de órgãos humanos, contribui para deteriorar as condições de emprego, incentivar as atividades desreguladas e diminuir a eficácia das já precárias proteções sociais, mas aquela não pode ser confundida com a desafortunada imigração daqueles que se enquadram como refugiados.

Destarte, também fica bastante evidenciada a importância da atuação da Polícia Federal, a qual, para ser efetiva, depende de constante orientação e treinamento, bem como uma contínua interação com os demais organismos responsáveis pelos processos de reconhecimento, documentação, controle e proteção do refugiado.

10. A Polícia Federal e o Documento de Viagem para Refugiado

Dois motivos levaram-nos a escrever um capítulo especialmente voltado para a expedição de documentos de viagem para o refugiado: primeiro, em razão do seu fornecimento para brasileiros e estrangeiros ser uma das mais importantes e antigas atividades desempenhadas pelo DPF¹⁰⁴; segundo, porque, no caso específico dos refugiados, o assunto apresenta-se objeto de polêmicas jurídicas, pouco lembradas pela doutrina.

Conforme visto nos capítulos anteriores, percebemos, desde o início da estruturação das organizações que se foram sucedendo na árdua missão de proteger os refugiados, uma das principais dificuldades, em face dos desterrados comumente sofrerem desnacionalização de fato e de direito, já que não possuíam um documento, válido e reconhecido, que os identificassem aonde quer que fossem ou pretendessem ir, e, conseqüentemente, inviabilizassem-nos de serem recebidos ou repatriados, já que desprovidos de uma origem nacional legal.

De fato, segundo o Prof. José Flávio Sombra Saraiva, o século XX teve seu início histórico com o advento da Primeira Guerra Mundial. Nesse período sobreveio intenso controle de passaportes, sem precedentes, que persistiu mesmo depois do fim das hostilidades naturais do conflito. Finda a guerra, não obstante a forma injusta de tratamento aos perdedores, imputada por alguns historiadores, sobreveio a Liga das Nações, que pretendeu organizar e padronizar as relações internacionais, inclusive a movimentação de pessoas e o uso de passaportes. (*Apud* GALLORO, 2005, p. 18).

Nesse clima político e social, o Alto Comissariado para Refugiados Russos, por seu comissário Dr. Fridtjof Nansen, instituiu em julho de 1922, em uma conferência em Genebra, com a aquiescência

¹⁰⁴ Em 28 de março de 1944, no governo do Presidente Getúlio Dornelles Vargas, é publicado o Decreto-Lei Nº 6.378, transformando a Polícia Civil do Distrito Federal em Departamento Federal de Segurança Pública – DFSP (posteriormente, transformado em Departamento de Polícia Federal), com subordinação direta ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, dirigido por um Chefe de Polícia e com atribuições específicas a serem exercidas em duas áreas distintas: no Distrito Federal e no território nacional. No Distrito Federal, ficavam os serviços de polícia e segurança pública. As funções de interesse nacional ficaram a cargo da Divisão de Polícia Marítima, Aérea e de Fronteiras (DPM) e a Divisão de Intercâmbio e Coordenação (DIC), que possuía por propósito coordenar as atividades dos diferentes serviços policiais dos Estados e mais o de prestar assistência aos mencionados serviços. (1944 - 2004 – Resumo Histórico – Histórico do Departamento de Polícia Federal. Disponível em: <http://www.dpf.gov.br/web/informa/hist_dpf/60anos.htm>. Acesso em 12/09/2006)

de 53 países, o Certificado de Identidade para Refugiados Russos, que ficou conhecido como *Passaporte Nansen*, e permitia a viagem e o retorno de seu titular ao país que o havia expedido.

Após o fim da Primeira Guerra Mundial, o sucesso da iniciativa levou a Liga das Nações a convidar o Dr. Nansen, por seu Alto Comissariado, em setembro de 1923, a estender o sistema de proteção jurídica aos armênios que residiam na Turquia e de lá foram expulsos (entre 300 e 400 mil) e então se encontravam espalhados pela Síria, Iraque, Chipre, Palestina, Grécia, Bulgária e por outros países europeus, sendo que os Certificados de Identidade para os Refugiados Armênios foram expedidos em 1924.

Posteriormente, em 1926¹⁰⁵, através de um novo ajuste acordado por apenas 23 países, resolveu-se, e de fato expediu-se, um documento que serviu para russos e para armênios, denominado Certificado de Identidade para Refugiados Russos e Armênios. (ANDRADE, 1996, p. 50)

Dessa maneira, a exemplo do próprio progresso no sistema de proteção internacional ao refugiado, a expedição de Documentos de Identificação e de Viagem também foi sofrendo ajustes e evoluindo, até a sua previsão na própria Convenção de 51, que assim estabelece *in verbis*:

Artigo 28 – Documentos de Viagem

1. Os Estados Contratantes passarão aos refugiados que residam regularmente nos seus territórios documentos com os quais possam viajar fora desses territórios, a não ser que a isso se oponham razões imperiosas de segurança nacional ou de ordem pública; as disposições do Anexo a esta Convenção aplicar-se-ão a estes documentos. Os Estados Contratantes poderão passar um desses documentos de viagem a qualquer outro refugiado que se encontre nos seus territórios; concederão atenção especial aos casos de refugiados que se encontrem nos seus territórios e não estejam em condições de obter documento de viagem do país de residência regular.

¹⁰⁵ No Brasil, a Constituição Republicana de 1891 dispensou categoricamente o uso do passaporte, declarando no seu art.72, parágrafo 10: “Em tempo de paz, qualquer indivíduo pode entrar no território nacional ou dele sair, com sua fortuna e bens, quando e como lhe convier, independentemente de passaporte.”. Entretanto, a Revisão Constitucional de 1926 alterou tal parágrafo, retirando as expressões “quando e como lhe convier” e “independentemente de passaporte”, o qual o Brasil passara a exigir desde a Guerra de 1914-1918, mesmo sem lei específica que o impusesse. (CAVARZERE, 2001. p. 302)

2. Os documentos de viagem passados nos termos de acordos internacionais anteriores pelas Partes nesses acordos serão reconhecidos pelos Estados Contratantes e tratados como se tivessem sido passados aos refugiados em virtude deste artigo.

Entretanto, a possibilidade e conveniência em expedir-se o *Documento de Viagem* de que trata a Convenção de 51 (especificado em seu anexo 1), como dito, sempre foi objeto de discussões jurídicas.

Preliminarmente, cumpre observar que a expedição de documentos de viagem para refugiados não foi contemplada pela Lei 9.474.

De fato, o passaporte¹⁰⁶ é um documento fundamental para o gozo do direito de ir e vir e, normalmente, é emitido com validade limitada e, até mesmo, para um número específico de viagens e adstrito a determinados países.

O Decreto nº 5.978, de 04 de dezembro de 2006¹⁰⁷, que deu nova redação ao Regulamento de Documentos de Viagem¹⁰⁸, determina que o passaporte é um documento pessoal e intransferível, e assim o define:

Art. 2º. Passaporte é o documento de identificação, de propriedade da União, exigível de todos os que pretendam realizar viagem internacional, salvo os casos previstos em tratados, acordos e outros atos internacionais.

O citado Regulamento fixa a competência do Departamento de Polícia Federal e do Ministério das Relações Exteriores, bem como suas repartições consulares, para expedir, respectivamente, as cinco

¹⁰⁶ O significado do termo passaporte sofreu modificações tanto no direito internacional como no direito interno. A palavra em si é resultado da combinação da palavra francesa “passer” (= passar) com a palavra inglesa “port” (= porta ou portão). (CAVARZERE, 2001. p. 95)

¹⁰⁷ Esta norma revogou o Decreto nº 1.983, de 14 de agosto de 1996.

¹⁰⁸ O artigo 1º dispõe que, para efeito do Regulamento, consideram-se documentos de viagem:

I - passaporte;

II - *laissez-passer*;

III - autorização de retorno ao Brasil;

IV - salvo-conduto;

V - cédula de identidade de civil ou documento estrangeiro equivalente, quando admitidos em tratados, acordos e outros atos internacionais;

VI - certificado de membro de tripulação de transporte aéreo;

VII - carteira de marítimo; e

VIII - carteira de matrícula consular.

categorias de passaportes brasileiros (diplomático, oficial, comum, para estrangeiro e de emergência).

Dessa forma, a emissão de passaporte não passa de um ato administrativo restrito aos domínios da soberania nacional. Trata-se de atividade do executivo relacionada a assuntos exteriores, o que a torna suscetível de discriminações, uma vez que os Estados sentem-se livres para impor condições e restrições que julgarem conveniente ao exercitá-la. (CAVARZERE, 2001, p. 95)

No presente estudo, vai interessar-nos a conveniência e expedição do passaporte para estrangeiro, já que esse é o documento de viagem fornecido ao refugiado.

A questão já havia sido abordada, em 1994, pelo Departamento de Estrangeiros da Secretaria dos Direitos da Cidadania e Justiça do Ministério da Justiça (processo no. 08000.000674/94-51), cujo parecer, de lavra do ilustre Dr. Francisco Xavier da Silva Guimarães, asseverou:

Posta, assim, a questão, ressalta à evidência que apesar de previsto, no art. 28 a Convenção de Genebra de 1955, à qual o Brasil aderiu em 1961, o passaporte para refugiado, fornecido pelas Nações Unidas e expedido pelo país de refúgio, legislação interna vigente após a citada convenção, a Lei nº 6.815/80 instituiu documento próprio de viagem para estrangeiro, inclusive e nomeadamente para refugiado. Tudo indica, assim, que o Brasil ao estabelecer posteriormente à sua adesão ao Estatuto do Refugiado documento próprio para estrangeiro, inclusive e notadamente para refugiado, ter-se-ia utilizado da ressalva expressa no art. 28 da Convenção, antes transcrito “a menos que a isso se oponham razões imperiosas de segurança nacional ou de ordem pública”.

Referido arrazoado foi confirmado pela Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça, cujo Parecer de nº 156/94 concluiu:

22. Em conclusão, tenho que os artigos 54 e 55 da Lei 6.815/80 não derogaram o art. 28 da Convenção em tela, em homenagem ao preceito hermenêutico segundo o qual “disposição geral não revoga a especial”.

23. Pondero, por oportuno, que a própria inteligência do indigitado artigo 28 possibilita aos Estados Contratantes se

absterem da entrega do documento de viagens previsto no Anexo 1 daquela Convenção, desde que se apresentem razões imperiosas de segurança nacional ou de ordem pública, motivos esses que poderiam estar determinando a conduta dos órgãos e departamentos competentes desta Pasta na entrega do documentos de viagem previsto nos artigos 54 e 55 da Lei 6.815/80, em lugar do modelo pretendido pelo ACNUR.

Assim, evidencia-se que a expedição de documento de viagem para estrangeiros – e aí se inclui o refugiado, objeto de nosso estudo –, está prevista no Título VI, da Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980, alterada pela Lei nº 6.964, de 09 de dezembro de 1981, que assim dispõe *in verbis*¹⁰⁹:

Art. 54. São documentos de viagem o passaporte para estrangeiro e o *laissez-passer*.

Parágrafo único. Os documentos de que trata este artigo são de propriedade da União, cabendo a seus titulares a posse direta e o uso regular.

Art. 55. Poderá ser concedido passaporte para estrangeiro:
I - no Brasil:

- a) ao apátrida e ao de nacionalidade indefinida;
- b) a nacional de país que não tenha representação diplomática ou consular no Brasil, nem representante de outro país encarregado de protegê-lo;
- c) a asilado ou a refugiado, como tal admitido no Brasil.
(grifamos)

Por sua vez, o Decreto nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981, que regulamenta o Estatuto do Estrangeiro, já com as alterações impostas pelo Decreto nº 5.311, de 15 de dezembro de 2004, especifica em seu título V, que trata do documento de viagem para estrangeiro:

Art. 96. O prazo de validade do passaporte para estrangeiro e do “laissez-passer” será de até dois anos, improrrogável.

¹⁰⁹ O Decreto-Lei nº 941, de 13 de outubro de 1969, revogado pela Lei 6.815/80, trazia dispositivo bem semelhante, determinando em seu inciso III, parágrafo 1º, do artigo 70 que “Poderá ser concedido passaporte para estrangeiro a asilado ou refugiado político, como tal admitido e registrado no país.”

§ 1º O passaporte para estrangeiro é válido para uma única viagem e será recolhido pelo Departamento de Polícia Federal, quando do ingresso de seu titular no Brasil.

[...]

Art. 97. A concessão de novo “laissez-passer” ou passaporte para estrangeiro é condicionada ao recolhimento e cancelamento do documento anterior, além do preenchimento dos requisitos legais pertinentes.

Já o Regulamento de Documentos de Viagem¹¹⁰ estabelece:

Art. 5º Os passaportes comum, para estrangeiro e de emergência serão expedidos, no território nacional, pelo Departamento de Polícia Federal e, no exterior, e pelas missões diplomáticas ou repartições consulares.

[...]

Art. 12. O passaporte para estrangeiro será concedido:

I - no território nacional:

- a) ao apátrida ou de nacionalidade indefinida;
- b) ao asilado ou refugiado no País, desde que reconhecido nesta condição pelo Governo brasileiro;

[...]

Art. 38. O prazo máximo e improrrogável de validade dos documentos de viagem é o seguinte:

I - *omissis*;

II - de dois anos, para o passaporte para estrangeiro e o *laissez-passer*; e

III - *omissis*;

§ 1º O passaporte para estrangeiro será utilizado tão-somente para uma viagem de ida e volta, e será recolhido pelo controle migratório do Departamento de Polícia Federal quando do ingresso de seu titular em território nacional.

É de notar-se que o citado dispositivo regulamentador, apesar de estabelecer um novo prazo de validade para o passaporte para estrangeiros, manteve-o limitado a uma única viagem, bem como a obrigatoriedade de ser recolhido quando do retorno de seu titular ao Brasil.

¹¹⁰ O revogado Decreto nº 1.983/96 já havia sofrido alterações por força do citado Decreto nº 5.211/04, as quais foram mantidas no Regulamento atual.

No caso específico do refugiado, a concessão de passaporte depende ainda de prévia autorização concedida pelo CONARE, a teor do que dispõe a Resolução Normativa nº. 12, de 29 de abril de 2005¹¹¹, do CONARE:

Art. 1º O refugiado para empreender viagem ao exterior deverá solicitar autorização do CONARE.

§ 1º A solicitação poderá ser apresentada diretamente à Coordenação-Geral do CONARE, ou por intermédio da Polícia Federal, e, se for o caso, poderá ser complementada por entrevista.

§ 2º O pedido de saída do país deverá ser instruído com as informações relativas ao período, destino e motivo da viagem.

Art. 2º Se necessário, o refugiado poderá solicitar ao Departamento de Polícia Federal a emissão de passaporte para estrangeiro, prevista no art. 55, inciso I, alínea "c", da Lei 6.815/80.

§ 1º O pedido será formulado diretamente ao Departamento de Polícia Federal e deverá ser acompanhado da justificativa da necessidade de sua concessão.

§ 2º A expedição do passaporte para estrangeiro refugiado terá por base a autorização de viagem de que trata esta Resolução.

Ressalte-se a importância de tais dispositivos, já que a saída do território nacional sem prévia autorização poderá implicar em perda da condição de refugiado no Brasil, nos termos do art. 39, inciso IV, da Lei 9.474.

Assim sendo, hão de se distinguir as duas situações possíveis e que geram direitos e obrigações também diversos: a primeira ocorre quando o refugiado dispõe de documento de viagem válido e com ele pode empreender viagem; e a segunda quando isso não for possível, seja pela sua falta ou impossibilidade de uso, e faz-se necessária a utilização de passaporte para estrangeiro.

No primeiro caso, basta a instrução do pedido de saída do País com as informações relativas ao período, destino e motivo da viagem, e, sempre que necessário, a sua complementação com a entrevista de que trata o parágrafo 1º, do artigo 1º, da transcrita Resolução Normativa nº 12/2005 do CONARE.

Entretanto, quando houver necessidade de expedir-se um passaporte para estrangeiro, cuja competência em território brasileiro,

¹¹¹ Publicada no DOU, de 05/05/2005.

repita-se, é da Polícia Federal, há de exigir-se um maior controle, seja por parte do próprio DPF ou mesmo do CONARE, levando-se em consideração os dispositivos citados.

De fato, ao regulamentar a expedição de documentos de viagem, o legislador procurou revestir de toda a seriedade e responsabilidade a sua utilização, garantindo sua permanente credibilidade em face da comunidade internacional e em benefício do interesse público, o qual, imperativamente, prevalece sobre o interesse individual.

O Desembargador Youssef Said Cahali (1985, p. 204), ao tratar dos documentos de viagem previstos no Estatuto do Estrangeiro, assim leciona:

O Estatuto, porém, traz inovações ao acrescentar, como documento de viagem, ao lado do passaporte para estrangeiro, também o 'laissez-passer', possibilitando a concessão de qualquer destes documentos não só no Brasil como também no exterior.

Ao mesmo tempo, escoimando dúvida que pudesse ser suscitada, o legislador faz certo que tais documentos concedidos pelas autoridades brasileiras 'são de propriedade da União, cabendo a seus titulares a posse direta e o uso regular' (art. 54, parágrafo único). Assim, eventualmente apreendidos por autoridades estrangeiras, compete ao Governo Brasileiro reclamar a sua remessa; e, se eventualmente utilizado de maneira irregular pelo estrangeiro compete-lhe do mesmo modo reclamar a sua restituição pelo titular ou possuidor direto.

E, do caráter precário próprio de tais documentos, resultam as condições que determinam o seu recolhimento.

Note-se que também o brasileiro e o estrangeiro regularmente registrado têm de se pautar pelo ordenamento jurídico vigente, submetendo-se não só à apresentação dos formulários, documentos e taxas, mas, sempre que necessário, também à entrevista para esclarecimento de situações diversas, apresentação de autorização judicial, posse de bilhete de passagem, etc.

Aliás, a já citada Instrução de Serviço nº 003/1997 - DPMF¹¹², editada para padronizar os critérios e uniformizar os procedimentos

¹¹² Paralelamente, também se encontra em vigor a Instrução Normativa nº 011/2006-DG/DGP, de 08 de dezembro de 2006, a qual estabelece normas e procedimentos para o serviço de expedição e controle de documentos de viagem pelas unidades do Departamento de Polícia Federal, a qual é válida apenas para as unidades autorizadas a expedir o novo passaporte brasileiro, nos padrões internacionais.

policiais e administrativos das atividades de polícia marítima, aérea e de fronteiras, ao estabelecer as normas gerais a todos os documentos de viagem, determina que: *"A emissão dos documentos de viagem ficará condicionada à realização de investigações, sempre que houver fundadas suspeitas de cometimento de fraude."* (art. 23)

Útil ressaltar que o governo federal confeccionou anteprojeto de lei com vistas à substituição do Estatuto do Estrangeiro. Para tanto foi formada e nomeada uma comissão interministerial, através das Portarias nº 2.209, de 10 de agosto de 2004 e nº 2.355, de 20 de agosto de 2004, constituída pelos ilustres Drs. Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto (presidente), Guido Soares¹¹³, Maristela Basso, Maria Lúcia Ribeiro Pacheco, Pedro Gabriel Wendler, Sânia Albuquerque, Nilton Benedito Branco Freitas, Ricardo Amaral Castro Ferreira, Márcio Pereira Pinto Garcia, Izaura Maria Soares Miranda, Ralph Peter Henderson, Marcilândia de Fátima Araújo e Eugênio José Guilherme Aragão.

A comissão procurou tratar da questão sob o ponto de vista dos direitos humanos, e não como assunto de segurança nacional, além de garantir os direitos civis e fundamentais pátrios aos estrangeiros em solo brasileiro, nos termos da Constituição de 1988.

Em que pese o anteprojeto não tratar especificamente da situação do refugiado, mesmo porque já existe legislação adequada para este fim, seu título VI, que trata do documento de viagem para estrangeiro, traz dispositivo que, caso convertido em lei, dissipará qualquer polêmica:

Art. 60. Poderá ser adotado no Brasil o passaporte das Nações Unidas para refugiados, instituído pela Convenção de 28 de julho de 1951.

Por derradeiro, não é demais lembrar que temos observado, com indignação e tristeza, a inescrupulosa utilização de brasileiros e estrangeiros – e aí se incluem os refugiados pela própria fragilidade de sua situação de fato e de direito –, pelas incontáveis máfias internacionais de tráfico de entorpecentes, o que de certo tende a ser minimizado com a efetiva adoção das medidas legais aqui estudadas.

¹¹³ O Professor doutor Guido Fernandes Silva Soares faleceu no dia 31 de maio de 2005.

11. A ação das CÁRITAS e outras parcerias do CONARE

A Cáritas Internacional é uma organização sem fins lucrativos da Igreja Católica, criada em 1950, com destacada atuação em vários projetos sociais em todo o mundo, mormente ao atendimento direto às populações carentes e por isso é tida como braço social da Igreja Católica, sendo atuante em mais de 150 países, em todos os continentes.

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

Aqui no País ela foi criada, em 1956, e encontra-se atrelada à Conferência Nacional dos Bispos – CNBB e à Pastoral Social, sendo que se destacam no atendimento e acolhida de refugiados as Arquidioceses do Rio de Janeiro e de São Paulo. Há de ressaltar-se a atuação do ex-cardeal arcebispo de São Paulo, Dom Paulo Evaristo Arns, reconhecido internacionalmente pela incansável defesa dos direitos humanos e agraciado com a medalha Nansen, concedida pelo ACNUR àqueles que labutam na proteção dos refugiados¹¹⁴.

Desde a instalação no Brasil, em 1977, o ACNUR sempre contou com o apoio das Cáritas Arquidiocesanas do Rio de Janeiro e de São Paulo, mediante convênio específico, além da Comissão Pontifícia Justiça e Paz, dentro de suas três linhas mestras de atuação: *proteção, assistência e integração local* do refugiado no Brasil.

A *proteção*, considerada ação governamental prioritária, vem garantir as liberdades individuais do refugiado, como o direito à vida, à segurança e à não-expulsão. As Cáritas promovem a supervisão e orientação jurídica aspirando um refúgio seguro.

Quanto à *assistência*, realizada de maneira provisória como ajuda humanitária ao refugiado que ainda não apresenta as condições econômicas e mesmo psicológicas que viabilizem a sua inserção no mercado de trabalho brasileiro, as Cáritas prestam uma ajuda imediata, com auxílio moradia, alimentação, saúde e educação.

Já a *integração local* é considerada o ápice da inserção do refugiado no convívio nacional, mormente no mercado de trabalho.

¹¹⁴ Em razão do valioso trabalho realizado em prol dos refugiados, Dom Paulo Evaristo Arns foi condecorado com a *Medalha Nansen*, em 07 de outubro de 1985.

As Cáritas atuam prestando auxílio para a revalidação de títulos educacionais, proporcionando acesso ao ensino de todos os graus e cursos profissionalizantes, bolsas universitárias, políticas de emprego, etc., com o fim de capacitar o refugiado, torná-lo auto-suficiente e com seus direitos plenamente respeitados.

Para viabilizar esta tríade, as Cáritas também têm-se destacado por estabelecerem diversas parcerias com a sociedade civil, como entidades de classe, organizações não-governamentais, agências internacionais, empresas privadas e públicas, como por exemplo: o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH); o Centro Scalabrino de Estudos Migratórios (CSEM); a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), por sua Comissão de Direitos Humanos; o Serviço Nacional da Indústria (SENAI); o Serviço Social da Indústria (SESI); a Associação Internacional para o Desenvolvimento - SP (Assindes); Associação de Voluntários pela Integração do Migrante (AVIM); Instituto de Psiquiatria do Hospital das Clínicas (IPQ); Serviço Nacional do Comércio (SENAC); Serviço Social do Comércio (SESC); Comunidade Bahá'í do Brasil; bem como diversas universidades (SANTOS, 2003, p. 135-154).

A Cáritas Arquideocesana do Rio de Janeiro é responsável pelo atendimento das regiões Norte e Nordeste, além do próprio Rio de Janeiro, enquanto que a Cáritas Arquideocesana de São Paulo atende às regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Encontra-se em fase de estudos e projeto o Centro de Acolhida para Refugiados do Porto de Santos, sob a responsabilidade da Cáritas Diocesana de Santos, sendo que, atualmente, já se fornece assistência jurídica¹¹⁵.

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

Em 1997, com a instalação do Comitê Nacional para Refugiados, percebeu-se uma grande dificuldade na análise dos casos concretos, em face da ausência de dados dos países de origem dos refugiados.

A solução veio com um convênio de cooperação técnica com a temática do refúgio celebrado entre CONARE, ACNUR e o IBRI – dirigido pelo Professor José Flávio Sombra Saraiva –, com a finalida-

¹¹⁵ O Porto de Santos recebe uma média de 80 clandestinos por ano, muitos deles solicitantes de refúgio, sendo a maioria procedente do continente africano (principalmente da Libéria, Nigéria, Serra Leoa, República Democrática do Congo e Angola).

de precípua de fornecer material informativo sobre as conjunturas de países estratégicos ao desenvolvimento dos trabalhos, principalmente com relação aos países africanos de onde provêm os refugiados e dos países da América Latina onde estejam ocorrendo conflitos capazes de gerar fluxo de refugiados para o Brasil.

Os relatórios produzidos trimestralmente pelo Instituto são atuais, detalhados, ilustrados e práticos, tratando da situação política, social e econômica de vários países africanos e latino-americanos, mormente os que se encontram mergulhados em conflitos políticos, religiosos, étnicos, etc.

O acordo também compromete ao IBRI a promoção de atividades que objetivem a incorporação da temática do refúgio em sua agenda acadêmica e assistência na realização de seminários de capacitação e formação de recursos humanos na área de refugiados no Brasil e na América Latina.

12. O Panorama atual no âmbito internacional

No início dos anos 90, encerrada a “guerra fria” e engrenado o processo de globalização, acreditava-se que a comunidade internacional fosse capaz de honrar seus compromissos de manutenção da paz e da segurança nas regiões menos instáveis do mundo. Entretanto, sangrentos conflitos como na Somália, em Ruanda¹¹⁶, Angola e na ex-Iugoslávia, e mais recentemente as invasões do Iraque pelos Estados Unidos da América, e do Líbano por Israel – ambas, ao arripio da ONU e da comunidade internacional –, vêm gerando milhares de refugiados.

Entretanto, em que pese esse impressionante volume de graves crises internacionais, a maior parte dos levantamentos realizados nos últimos anos já vinham indicando que o problema do deslocamento forçado estava-se tornando mais diverso e complexo, pois se percebia uma sensível queda do número de refugiados *stricto sensu*, ou seja, aqueles que se enquadram no conceito firmado pela Convenção de 51 e demais instrumentos pertinentes, em contraposição ao crescente volume de deslocados internos¹¹⁷.

De fato, graças à melhora na situação política de países como Afeganistão, Angola e Serra Leoa, o último relatório oferecido pelo ACNUR apresentou o mais baixo número de refugiados *strictu sensu* dos últimos 25 anos. Porém, o número de deslocados internos vem aumentando significativamente, sobretudo em face das mudanças nas dinâmicas dos conflitos e as crescentes dificuldades para obter asilo no estrangeiro, o que têm levado significativos contingentes de pessoas a abandonarem seus lares e mudar-se para outras áreas dentro das fronteiras do próprio país, a exemplo dos violentos conflitos vividos no Sudão¹¹⁸ e na Colômbia¹¹⁹ (Fadiga..., 2006).

¹¹⁶ Para se ter uma idéia da gravidade dos eventos, em 1994, um milhão de pessoas morreram em razão do genocídio em Ruanda, e quase dois milhões de pessoas fugiram do país. Dois anos depois, milhares de refugiados regressaram, mas outros milhares morreram nas florestas tropicais

¹¹⁷ 4,2 milhões, ao final de 2003; 5,8 milhões, ao final de 2004; e 6,6 milhões, ao final de 2005.

¹¹⁸ O conflito na região Darfur, no oeste do Sudão, teve início há três anos, quando rebeldes de tribos africanas atacaram instalações do governo, dominado por muçulmanos de origem árabe, acusando-o de preterir os negros em favor dos árabes. ONGs afirmam que, em reação aos ataques, o governo mobilizou e armou uma milícia árabe, os Janjaweed. O grupo é acusado de cometer assassinatos, saques e estupros contra africanos. Cartum nega responsabilidade. Segundo a ONU, o conflito já deixou 180 mil mortos e 2 milhões de refugiados. Em 2005, Cartum selou um acordo de paz com rebeldes do sul do país, onde predominam cristãos e animistas e que é palco de uma guerra civil de mais de 20 anos. A negociação, porém, não incluiu a região de Darfur. (Sudão..., 2006).

¹¹⁹ A Colômbia é o país que tem o maior número de deslocados internos reconhecidos pela ONU, na casa de 2 milhões.

As estatísticas disponíveis mostram que, em junho de 2006, o ACNUR era responsável pelo bem-estar de 20,8 milhões de pessoas, um número 6% maior que no ano anterior (19,5 milhões). Esta cifra engloba 8,4 milhões de refugiados no sentido convencional do termo e outros 6,6 milhões de “deslocados internos”. Há de se somar, a estes quantitativos, as pessoas desterradas que não recebem qualquer forma de assistência internacional, a maioria das quais permanecem dentro das fronteiras de seu próprio país, e chegaremos à alarmante cifra de até 50 milhões de pessoas que podem ser consideradas vítimas de deslocamento forçado no seu sentido mais amplo.

Episódios como a invasão Norte-americana ao Afeganistão e ao Iraque, a freqüente instabilidade no continente africano e asiático e a verdadeira “falência” de Estados em quase todos os continentes impedem que os números diminuam e aproximem-se de patamares aceitáveis. O teórico americano Francis Fukuyama afirma que o número de Estados caóticos hoje é muito grande e reconhece que “a falta de um governo que exerça funções básicas abre espaço para doenças, como a aids, para refugiados e abusos de direitos humanos”¹²⁰.

Destarte, ao longo dos anos, o ACNUR e outras organizações humanitárias foram ocupando-se cada vez mais desses grupos de pessoas que foram deslocadas e que permanecem, por necessidade ou opção, no interior de seu próprio país de origem, e que, conforme observado, não se enquadravam na definição.

Neste sentido, tem evoluído a concepção no seio da comunidade internacional. Em vez de esperar que os refugiados atravessem uma fronteira em busca de refúgio, vai reconhecendo-se a necessidade de atuar-se dentro do próprio país, prestando proteção e ajuda humanitária às populações vulneráveis.

Ao mesmo tempo, como é cediço, as noções de segurança internacional do Estado têm sofrido uma profunda reavaliação e as grandes potências têm-se mostrado cada vez mais relutantes em empreender uma ação decisiva com vistas a debelar crises políticas e institucionais, e colocar fim às violações maciças dos direitos humanos.

Um exemplo emblemático foi a intervenção na ex-Iugoslávia, motivada muito mais pela necessidade de manter-se a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), do que pela consciência de estar cumprindo um dever de caráter humanitário.

¹²⁰ O Professor Francis Fukuyama, autor da teoria do fim da história e do livro *Construção de Estados – Governo e Ordem Mundial no Século XXI*, foi entrevistado pelo repórter Diogo Schelp, na edição 1880 da revista *Veja*, de 17/nov./2004.

Na prática, resguardadas algumas exceções, os Estados têm-se mostrado cada vez mais relutantes em abrir as fronteiras aos refugiados e proporcionar-lhes uma efetiva proteção.

O otimismo gerado pela democratização de diversos Estados totalitários, mormente do leste europeu, foi solapado com o impacto dos ataques terroristas aos Estados Unidos, em 11 de setembro de 2001¹²¹, e conseqüente retaliação, anulando os possíveis efeitos positivos e dando margem à radicalização de uma tendência (que já vinha estruturando-se) de implantarem-se políticas imigratórias cada vez mais duras e restritivas, fazendo, de cada estrangeiro, um potencial inimigo. Evidente que o reflexo foi imediato na já precária situação dos refugiados, pois, entre outras atitudes humanitariamente negativas, países receptores e integrantes de programas de reassentamento promovidos pela ONU, inclusive os próprios Estados Unidos, diminuíram suas cotas.

Neste sentido, o ACNUR há muito vem enfrentando uma crise que afeta severamente a proteção internacional dos refugiados, ao mesmo tempo em que o deslocamento de pessoas está crescendo, pois são muitos os países que ainda apresentam evidente fragilidade política, social e econômica que os torna vulneráveis a possíveis conflitos armados internos e que se mostram incapazes de proteger seus cidadãos e, o que é pior ainda, não estão dispostos a fazê-lo (ACNUR, 1998, p. 272-277).

Em 1988, o diplomata Guilherme da Cunha, então Representante Regional do ACNUR para o Sul da América Latina, esclareceu que a Organização já vinha refletindo em como proceder para que os Estados assumissem suas responsabilidades para com a proteção do refugiado, buscando desenvolver uma estratégia em âmbito mundial que proporcionasse soluções permanentes para o problema destes – além da tríade repatriação voluntária, integração local e reassentamento –, e apelava para a um programa político e econômico direcionado à prevenção, priorizando-se os seguintes tópicos: Erradicação da pobreza; Investimento na consolidação da paz; Limi-

¹²¹ “O dia 11 de setembro foi um daqueles dias que, ainda nas suas primeiras horas, viu entrar-se para a história. Os atentados perpetrados contra os EUA nesse dia repentinamente realinharam as relações internacionais, do mesmo modo como aconteceu em 9 de novembro de 1989, quando ruiu o Muro de Berlim e, em 24 de outubro de 1962, quando chegou-se às portas de um conflito nuclear entre as superpotências, em decorrência do adiamento da crise diplomática que se abriu em virtude da instalação de mísseis soviéticos em Cuba. [...] Dias como esses são datas cruciais das relações internacionais porque representam o início e o fim de processo que marcaram em profundidade e intensidade as relações internacionais contemporâneas.” (LESSA, 2001b, p.46).

tação do comércio de armas; Promoção da democracia e dos direitos humanos; e Garantia de responsabilização.

Passados quase vinte anos, em que pesem tais prioridades permanecerem atuais, dificuldades outras têm surgido. O tráfico de seres humanos¹²², por exemplo, vem, nas últimas décadas, tornando-se um problema de dimensões cada vez maiores, a ponto de ser chamado por muitos de a forma moderna de escravidão, e se apresentando como uma questão prioritária para a comunidade internacional.

Ao mesmo tempo, o mais recente relatório sobre migração internacional e desenvolvimento produzido pela ONU, em junho de 2006, mostra que há 191 milhões de migrantes no mundo. Um número 23% maior do que o apurado em 1990.

Em suas observações preparadas para a apresentação do livro "A Situação dos Refugiados no Mundo: deslocamento humano no novo milênio" (*Oxford University Press*), o Alto Comissário Antônio Gutérres citou o nexos entre asilo e migração como um dos grandes desafios que enfrenta hoje em dia o ACNUR¹²³:

Nos últimos anos, os temas do asilo e da proteção dos refugiados têm se tornado inexoravelmente relacionados com a questão da migração internacional, particularmente com a migração irregular." [...] "Esclarecer ambas compreende intervenções de proteção oportunas para detectar aqueles que têm uma genuína necessidade de proteção. O ACNUR não busca se converter na agência para a migração. Mas a migração requer nossa atenção, ou seja, vigiar seus efeitos no direito ao asilo. Enquanto o ACNUR reconhece que o controle de suas fronteiras e o controle migratório são uma prerrogativa dos Estados, estas medidas não devem excluir o direito daquelas pessoas em necessidade genuína de prote-

¹²² Conforme dados da SENASP, "O Tráfico de Pessoas é realizado com diferentes propósitos. Além da exploração na indústria do sexo, a forma mais disseminada e denunciada, existem outros destinos para as vítimas: trabalho sob condições abusivas, mendicância forçada, servidão doméstica e doação involuntária de órgãos para transplante. Apesar da grande maioria das vítimas ser formada por mulheres, também crianças e adolescentes e, em menor número, homens são visados pelos traficantes. [...] De acordo com os dados divulgados em maio deste ano pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), mais de 2,4 milhões dos trabalhadores forçados em todo o mundo são vítimas do Tráfico Internacional de Pessoas. Além disso, o relatório global da OIT sobre trabalho forçado também aponta que 43% das pessoas traficadas são usadas na exploração sexual comercial e que o tráfico rende lucros globais de mais de 31 bilhões de dólares por ano". Disponível em: <http://www.mj.gov.br/Senasp/prevencao/prevencao_TSH.htm>. Acesso em 12/09/2006

¹²³ Comunicado distribuído pelo Escritório do ACNUR para o Brasil, via e-mail, em abril do ano corrente, aos membros do CONARE e organizações dedicadas à proteção do refugiado, intitulado: "A Agência da ONU para os Refugiados divulga 'A Situação dos Refugiados no Mundo'."

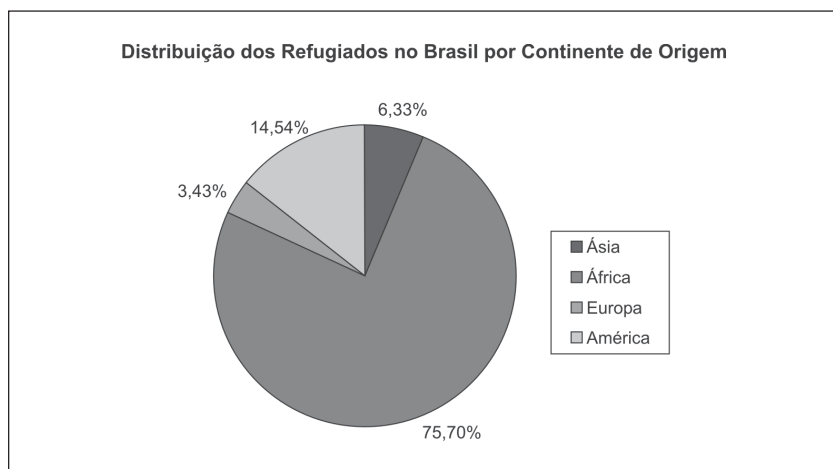
ção a ter acesso aos procedimentos adequados em concordância com o direito internacional.”

Dessa maneira, o ACNUR e toda a comunidade internacional esperam que, no processo de consolidação de um espaço construído segundo princípios e práticas humanitárias, os Estados realmente assumam suas responsabilidades na questão dos migrantes e dos refugiados, tanto no que se refere à proteção efetiva de seus direitos como à integração social e econômica nos países de acolhida.

13. As perspectivas no contexto nacional

De acordo com os últimos levantamentos estimados pela Polícia Federal e pelo CONARE, relativos ao final do ano de 2005, residem no Brasil um número aproximado de três mil e duzentos refugiados regularmente reconhecidos, originários de mais 50 países diferentes, sendo, cerca de 30%, mulheres.

Aproximadamente 95% dos refugiados residem no eixo Rio-São Paulo e, em sua maioria, são provenientes da África e da América Latina, conforme se pode observar no quadro abaixo:



Se, na década passada, a maior preocupação brasileira era com os angolanos (só em 1992, o Brasil recepcionou mais de 1.200 angolanos que fugiam da guerra civil), nesta começa a delinear-se um preocupante fluxo de colombianos, cujo território convive com mais de dois milhões de refugiados internos, vítimas dos incontáveis conflitos entre guerrilheiros, paramilitares e forças governamentais.

Assim sendo, nos últimos anos, o número de refugiados colombianos tem subido sensivelmente e hoje já são mais de 200 pessoas, em sua maioria, famílias oriundas do Equador¹²⁴ e da Costa Rica sob o manto do reassentamento.

Como visto, quando aprovou a **Lei 9.474**, o Brasil optou por adotar a definição ampliada de refugiado. Dessa forma, apesar das

¹²⁴ Normalmente, tratam-se de integrantes de famílias colombianas que se encontravam abrigadas em localidades de risco nas florestas equatorianas próximas à fronteira da Colômbia.

dificuldades econômicas, o Brasil tem recebido e oferecido oportunidades àqueles refugiados que aqui desejam permanecer.

A escolha deste caminho se faz possível em face da sociedade brasileira ser o resultado de uma combinação de pessoas com diferentes ascendências nacionais, o que a torna aberta e tolerante em relação à chegada de refugiados imigrantes em geral. Ademais, boa parte da elite política de hoje sofreu com o exílio ou sua ameaça há alguns anos (ANDRADE; MARCOLINI, 2002, p. 172).

Em 10 de agosto de 1999, inspirado por razões claramente humanitárias, o Governo brasileiro assinou um “Acordo Marco para Reassentamento de Refugiados” com o ACNUR, nos termos dos artigos 45 e 46 da Lei 9.474, com o objetivo de permitir que os refugiados aqui recebidos integrem-se à sociedade brasileira, obtendo, o mais rapidamente possível, a auto-suficiência, o que vem sendo implementado de forma paulatina e responsável.

A implantação do programa de reassentamento baseou-se em critérios geográficos, econômicos e de origem étnica da população, bem como do apoio de autoridades locais e organizações não-governamentais, entretanto, com os atentados de 11 de setembro de 2001 nos EUA e a conseqüente instabilidade política gerada nas regiões de onde viriam os refugiados, os acordos chegaram a ser temporariamente suspensos e até mesmo cancelados.

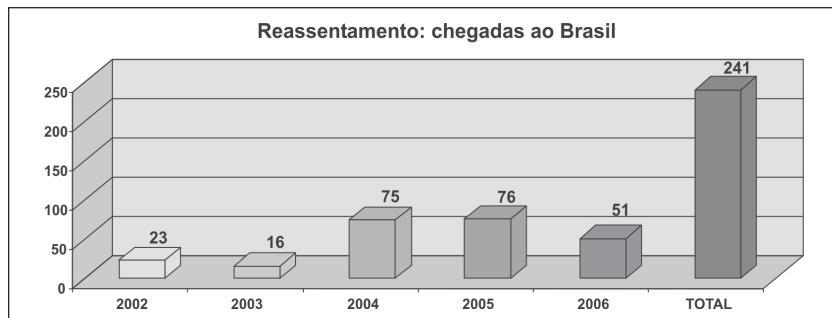
Em uma primeira etapa, foram recebidas em Porto Alegre¹²⁵, em abril de 2002, cinco famílias afegãs, num total de 23 pessoas (dez adultos e 13 crianças), os quais se encontravam na Índia e no Irã, após terem deixado o Afeganistão, em 1989, para escapar à guerra civil, que acabou vencida pelo Taleban.

Apesar de todo o planejamento e do apoio dado por todos os organismos envolvidos, mormente da Central de Orientação e Encaminhamento (CENOE), conveniada com o ACNUR, a experiência não gerou os resultados esperados e quatro, das cinco famílias, acabaram por solicitar a repatriação, demonstrando a dificuldade de aplicar-se o instituto.

Vários motivos foram apontados para o insucesso da operação, como a diferença de língua, de costumes e a natural dificuldade de adaptação. A própria imprensa, que em um primeiro momento ofereceu amplo apoio na divulgação e conscientização da população quanto à problemática do refúgio, passou a criticar e a zombar dos pedidos formulados pelos afegãos.

¹²⁵ A cidade de Porto Alegre possui uma lei municipal, de nº 8.583/00, que permite a celebração de convênios pelo Município, com vistas a receber pessoas perseguidas.

Mas o CONARE, o ACNUR e os organismos representantes da sociedade civil não esmoreceram e deram prosseguimento ao programa, conforme se observa no quadro abaixo¹²⁶:



Note-se que, mesmo nestes casos específicos, a Polícia Federal também se destaca, recepcionando os estrangeiros nos aeroportos nacionais de maneira diferenciada e abreviando a expedição de seus documentos de identidade.

O relativo sucesso da empreitada brasileira no desempenho da integração social e as expectativas geradas em torno do reassentamento reforçam o acerto no retorno do Escritório Regional do ACNUR no Brasil e colocam o País como um dos poucos Estados a praticarem esta modalidade de “solução durável” (somente 16 países disponibilizaram-se a receber refugiados reassentados¹²⁷), e reafirma o compromisso brasileiro no que tange aos direitos humanos e, especificamente, à proteção dos refugiados¹²⁸

¹²⁶ Dados fornecidos pelo ACNUR/Brasil.

¹²⁷ Conforme dados da ONU, os outros países são: Austrália, Benin, Burkina Faso, Canadá, Chile, Dinamarca, Finlândia, Islândia, Irlanda, Países Baixos, Noruega, Nova Zelândia, Suécia, Suíça e os Estados Unidos. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/agencias_acnur.php>. Acesso em: 30/set./2006.

¹²⁸ Ainda neste diapasão, ressalte-se que o CONARE aprovou, em reunião plenária, no ano de 2005, um procedimento de urgência (*fast-track*) para casos graves de necessidade de proteção física, o qual estabelece que, em não havendo uma reunião próxima do Comitê, o caso é referendado pelo escritório local do ACNUR ao CONARE, que, por sua vez, remete o resumo do caso e a justificativa da urgência aos seus membros, que devem manifestar-se no prazo de 72 horas sobre o seu reconhecimento ou não. Esse procedimento constitui um exemplo único no mundo, pois pode ser resolvido em menos de uma semana, visto que, mesmo os procedimentos de urgência mais céleres em outros países de reassentamento podem tomar ainda vários meses. A necessidade de adoção desse procedimento tornou-se patente em face do contexto do conflito colombiano, viabilizando ao Brasil a possibilidade de dar respostas mais eficientes a esse tipo de situação, onde muitas vezes graves ameaças alcançam os refugiados ainda no primeiro país de refúgio, sendo que aproximadamente 20% de todos os reassentados têm sido reconhecidos através desse eficiente mecanismo.

Conclusão

A situação dos refugiados é uma das mais precárias a que se pode sujeitar o ser humano, pois vulneráveis e distantes de tudo o que habitualmente alicerçam as relações entre as pessoas, deparam-se com muitos desafios, poucas condições materiais e uma abalada estrutura emocional, esperançosos apenas de que alguém os acolha e proteja, fornecendo um novo sopro de vida.

Infelizmente, no plano internacional, o cenário que se desponta para os próximos anos permanece desanimador. Em que pese todo o esforço empreendido pelo ACNUR e pela comunidade universal, e até mesmo a queda nas estatísticas, não se vislumbra, a curto ou médio prazo, uma solução para o problema dos refugiados. Pelo contrário, a assimétrica evolução do processo de globalização tem intensificado as diferenças entre ricos e pobres e agravado a situação.

O próprio conceito de refugiado já não tem o alcance necessário. A depredação do meio ambiente, a seca, a desertificação do território e outros desastres naturais, assim como a miséria extrema, formam novas categorias de “refugiados ambientais”¹²⁹ e “refugiados da miséria e da fome” (MILESI; MARINUCCI, 2003, p. 14-15).

Apesar dos temas relativos à problemática dos refugiados ocuparem, nos últimos anos, um razoável grau de prioridade na agenda política dos países mais desenvolvidos, a ajuda e a disposição dos Estados ainda está muito aquém do que carece a realidade. O Dr. Nansen, quando das suas intervenções perante a Assembléia da Sociedade das Nações a favor de milhares de pessoas que se encontravam fora de seus países, repetiu seu discurso por várias vezes: *“Em nome da humanidade, em nome de tudo aquilo que é nobre e sagrado para nós, suplico a todos vós que tendes esposa e filhos. Desta tribuna faço um chamado aos governos e povos, da Europa e do mundo inteiro, para pedir ajuda e assistência”*. (TRINDADE; PEYTRIGNET; SANTIAGO, 1996)

A reflexão do ACNUR no sentido de se desenvolver uma estratégia mundial para enfrentar os problemas referentes aos deslocamentos de populações em massa, mediante a prevenção através da erradicação da pobreza, investimento na paz, limitação no comércio de armamentos, promoção da democracia e dos direitos humanos e

¹²⁹ É o caso da ilha de Tuvalu, localizada no Oceano Pacífico e com 11 mil habitantes que, devido ao aumento do nível do mar, vê-se ameaçada de inundação e pediu abrigo ao governo da Nova Zelândia, o que poderá criar de fato a primeira legião de “refugiados ambientais”. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Epoca/0,6993,EPT575021-1664,00.html>>. Acesso em 28/mar/2007.

a responsabilização dos Estados, em que pese humana e escoreita, também parece distante, para não dizer utópica.

Ao mesmo tempo, ainda que custem as noções de segurança internacional do Estado terem sofrido uma profunda reavaliação, as grandes potências têm-se mostrado cada vez mais resistentes em empreender uma ação decisiva com vistas a debelar crises políticas e institucionais, recepcionar migrantes e refugiados, enfim, colaborar na busca de uma solução definitiva para essa chaga.

Nesta medida, impossível deixar de lembrar que o impacto dos ataques terroristas aos Estados Unidos, em 11 de setembro de 2001, abalou a solidariedade entre as nações, dando margem à radicalização de políticas imigratórias cada vez mais duras e restritivas que, a bem da verdade, já se vinham delineando, refletindo negativamente na então precária situação dos refugiados.

Havemos ainda de ter em mente que atrás de cada número há um ser humano. Atrás de cada estatística, ocultam-se sofrimentos pessoais e coletivos. Temos que distinguir os que fogem de condições econômicas que ameaçam sua vida, sua integridade física e a de seus familiares dos que emigram para melhorar sua situação. (CONSELHO, 1993, p. 8-10)

Em contrapartida, podemos verificar o Brasil em uma feliz contramão da história, implementando o que de mais moderno há sobre o tema, de forma responsável e humana, na medida de suas possibilidades. Nas palavras de Dom Hélder Câmara, *“o Brasil não é tão rico que nada possa receber, nem tão pobre que nada tenha a dar”*.

A nosso ver, o Brasil foi levado a atingir uma condição tão destacada no cenário mundial, no que tange à problemática do refúgio, por três motivos básicos: primeiro, pelo próprio matiz de seu povo, historicamente marcado por uma pluralidade étnica e pela tolerância; segundo, em razão de que uma significativa parte da elite brasileira de hoje sofreu na pele a dor do exílio; terceiro, por ver-se embalado pelas próprias forças que trouxeram à tona, em termos mundiais, os chamados “temas emergentes”¹³⁰.

O Plano de Ação do México, por exemplo, é uma resposta regional aos novos focos de conflito no continente, como a Colômbia e o Haiti, assim como aos impactos nos países vizinhos, para os quais o Governo Brasileiro e a Polícia Federal devem estar preparados, visto que, apesar da Colômbia não ser um país tradicionalmente

¹³⁰ Tais como os temas voltados aos direitos humanos, meio ambiente, narcotráfico, crime organizado, terrorismo, etc.

emissor de emigrantes, é cada vez maior o número de colombianos que chegam às fronteiras dos países vizinhos, vencendo, devido ao desespero em que se encontram, as distâncias e as dificuldades de acesso (MILESI, 2005).

Portanto, para a Polícia Federal, a fiscalização dos passageiros nos aeroportos, portos e fronteiras implica em aspectos dos mais diversos, mas que já não se limitam a simples conferência de documentos, nem se restringem a situações de cunho preventivo e repressivo as atividades que se podem caracterizar em ilícitos penais da mais variada gravidade.

A atuação do DPF neste segmento de suas atribuições constitucionais é de extrema importância estratégica, e o Policial Federal tem de estar treinado e atento para agir de acordo com o que cada situação exige, e sempre focado na obediência aos ditames legais e no respeito aos direitos humanos.

No caso específico dos refugiados, ensina a Professora Flávia Piovesan (2001, p. 61) que:

A problemática dos refugiados deve ser compreendida e enfrentada sob a perspectiva dos direitos humanos. Devem esses direitos humanos ser respeitados antes do processo de solicitação de asilo, durante o mesmo e depois dele, na fase final das soluções duráveis, sendo necessário abarcar a problemática dos refugiados não apenas a partir do ângulo da proteção, mas também da prevenção e da solução.

Neste contexto, ressalte-se ainda a importância de uma contínua interação com os demais organismos responsáveis pelos processos de reconhecimento, documentação, controle e proteção do refugiado.

Por fim, a Polícia Federal deve firmar-se, por obrigação legal e institucional, como ponta-de-lança na defesa intransigente dos direitos humanos, bem como sensível e atuante na construção de condições para que a vida do refugiado possa revestir-se de respeito e dignidade, assim como tem sido competente na deflagração das mais vultosas e espetaculares operações policiais de que se tem notícia no País.

Referências

ACNUR. *Procedimentos de asilo justos e céleres: posições do ACNUR.* Genebra: ACNUR, nov. 2004. Disponível em: <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/colect2/2n.html>. Acesso em: 14/set./ 2006.

_____. *A situação dos refugiados no mundo 1997-98 – um programa humanitário.* Almada/Portugal: Clássica, 1998.

_____. *Asilo y Refúgio: Diferencias y Similitudes.* Oficina Regional para el Sur de América Latina: ACNUR, 1998.

_____. *Conclusões e recomendações do Seminário Regional sobre o Direito dos Refugiados no Sul da América Latina – Harmonização Legislativa e de Procedimento,* realizado em Buenos Aires, Argentina, 22-24 de agosto de 1995, disponível nos arquivos do CONARE/MJ.

ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira.* Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

_____, _____. **CUNHA; Guilherme Lustosa da.** *Arca – Uma Experiência de Fraternidade Cívica.* In: Boletim IBCCRIM – ano 8 – nº 96, Nov. /2000, p.14-15.

_____, _____. *As Vítimas da Violência e da Perseguição,* em Boletim IBCCRIM – ano 7 – no. 80, Jul./1999.

ANDRADE, José Henrique Fischel de; *O Brasil e a organização internacional para os refugiados (1946-1952).* In: Revista Brasileira de Política Internacional. Ano 48, nº 1, 2005. p. 60-96.

_____, _____. **MARCOLINI, Adriana.** *A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados – breves comentários sobre suas principais características.* In: Revista Brasileira de Política Internacional. Vol. 45, nº 1, 2002. p. 168-176.

_____, _____. *O Direito Internacional dos Refugiados em Perspectiva Histórica.* In: MOISES, Cláudia Perrone; AMARAL JR., Alberto do (Org.). *O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem.* São Paulo: Universidade de São Paulo, 1999. p. 75-120.

_____, _____. *O Refugiado à Luz do Direito Internacional e do Direito Brasileiro*. In: Advogado: Desafios e Perspectivas no Contexto das Relações Internacionais. Conselho Federal da OAB, Brasília, 1997.

_____, _____. *Direito Internacional dos Refugiados: Evolução Histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996a.

_____, _____. *A proteção internacional dos refugiados no limiar do século XXI*. In: Travessia – revista do migrante. Ano IX, n. 25, mai./ago./1996b. p. 39-42.

ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme de Assis (Coord.). *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BALDI, Carlo. In: BOBBIO, Norberto (org.). *Dicionário de Política*. Editora Universidade de Brasília, 8ª edição. Brasília, 1995.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. *Das Diferenças entre os Institutos Jurídicos do Asilo e do Refúgio*. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/estrangeiros/artigo.htm>>. Acesso em: 06/set./2006.

_____, _____. *Considerações sobre a imigração no Brasil contemporâneo*. In: Migrações Internacionais: Contribuições para Políticas. Comissão Nacional de População e Desenvolvimento. Brasília: CNPD, 2001. p. 63 - 71.

BIBLIOTECA UNIVERSAL. *Refugiado*. [1999] Disponível em: <<http://www.universal.pt/scripts/site/newsletter/refugiado.html>>. Acesso em: 03/fev./2004.

Brasil. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: DF, Senado, 2005.

Brasil. Decreto nº. 86.715, de 10 dez. 1981. Regulamenta a Lei nº 6.815, de 19/ago./1980.

Brasil. Lei nº. 6.815, de 19/ago./1980, alterada pela Lei nº 6.964, de 09/dez./1981. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências.

Brasil, Presidência. Programa Nacional de Direitos Humanos. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, Ministério da Justiça, Brasília: 1996.

CAHALI, Yussef Said. *Estatuto do Estrangeiro*. São Paulo: Saraiva, 1983.

CASELLA, Paulo Borba. *Refugiados: conceito e extensão*. In: ARAÚJO, Nádia e de; ALMEIDA, Guilherme de Assis (Coord.). *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

CASTRO, Robison Gonçalves de. *Direito Internacional Público*. 2 ed. Vestcon. Brasília: 2000: J.M. Editora, 1998.

CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito Internacional da Pessoa Humana: a circulação internacional de pessoas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

CERVO, Amado Luiz. *Relações Internacionais do Brasil: a era Cardoso*. In: Revista Brasileira de Política Internacional. Ano 45, nº 1, 2002. p. 5-35.

COLAÇO, Antonio Bernardo. *Direito de asilo e estatuto de refugiado – distinção entre os institutos*. Disponível em: <<http://www.smmp.pt/refugiado.htm>>. Acesso em 11/nov./ 2000.

CONSELHO Pontifício “Cor Unum”. *Os Refugiados – um desafio à solidariedade*. Coleção Documentos Pontifícios, 249. Vozes: Petrópolis, 1993.

CUNHA, Guilherme da. *Migrantes e Refugiados: marco jurídico e estratégia no limiar do século XXI*. Rio de Janeiro: IPRI, 1998. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/ipri/Papers/DireitosHumanos/Artigo20.doc>>. Acesso em: 07/jul./ 2006.

CURTOLO, Eduardo Benedito. *Imigração clandestina: problema inexistente no Brasil? Qual a sua influência na destinação das forças armadas?* 2002. 43 f. TCC (Especialização em Altos Estudos de Política e Estratégia). Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro.

DOLINGER, Jacob. *Direito Internacional Privado (Parte Geral)*. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

DOTTI, René Ariel. *Declaração Universal dos Direitos do Homem e Notas da Legislação Brasileira*. Curitiba: J.M., 1998.

FADIGA de asilo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 22/abr./2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2204200603.htm>>. Acesso em: 17/set./2006.

FAUSTO, Boris (Org.). *Fazer a América: A imigração em massa para a América*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1999.

FONSECA NETO, João Marques da (Coord.). *O estrangeiro no Brasil – legislação e comentários*. São Paulo: Emdoc MRS, 2005.

FRAGA, Mirtô. *O novo Estatuto do Estrangeiro comentado*. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

FRANCO, Leonardo (Coord.). *El asilo y la protección internacional de los refugiados em América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2003.

GALLORO, Rogério Augusto Viana. *Passaporte brasileiro. Do Império à tecnologia – o controle estatal da movimentação internacional de pessoas*. 2005. 58 f. TCC (Especialização em Gestão de Políticas de Segurança Pública). Academia Nacional de Polícia e Fundação Getúlio Vargas, Brasília.

GUIA prático para orientação a estrangeiros no Brasil. 3. ed. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Estrangeiros, 2004. 104p.

GUIMARÃES, Francisco Xavier da Silva. *Medidas compulsórias: a deportação, a expulsão e a extradição*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

HENRIQUE, Luciana da Costa Aguiar Alves. *Da Condição de Asilado*. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). *Comentários ao estatuto do estrangeiro e opção de nacionalidade*. Campinas, SP: Millennium, 2006.

HENRIQUES, Antônio; MEDEIROS, João Bosco. *Monografia no curso de direito*. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

HORA, Cássia Aparecida Rodrigues Sagrado da. *Ações afirmativas para Afros-descendentes na Constituição de 1988 e os conflitos judiciais para sua implementação*. 2002. 53 f. Monografia de Especialização. Universidade Católica de Santos, Santos/SP.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. 2003. 263 f. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

LAFER, Celso. *Os refugiados, a ONU e Guterres.* O Estado de São Paulo, São Paulo, 19/jun./2005. Espaço Aberto, Caderno A, p. 2.

LANDGRAF, Gilse Aparecida; SOUZA, José Luiz Povill de; Dórea, Luiz Cravo. *Controle Migratório: uma proposta de reestruturação do Sistema Nacional de Procurados e Impedidos.* 2005. 42 f. TCC (Especialização em Gestão de Políticas de Segurança Pública). Academia Nacional de Polícia e Fundação Getúlio Vargas, Brasília.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *A temática do Refúgio no Brasil após a Criação do Comitê Nacional para os Refugiados.* In: MILESI, Rosita (org.). *Refugiados - realidades e perspectivas.* Brasília: Loyola, 2003.

LESSA, Antônio Carlos. *O pretérito mais que perfeito: a evolução da ordem e da inserção internacional do Brasil (1955-2000).* Brasília: Mimeo, 2001a.

_____, _____; **MEIRA, Frederico Arana.** *O Brasil e os atentados de 11 de setembro de 2001.* In: Revista Brasileira de Política Internacional, Vol. 44, nº 2, 2001b, p. 46-61

MARTINS, Estevão Chaves de Rezende. *Ética e Relações Internacionais: Elementos de uma Agenda Político-Cultural.* In: Revista Brasileira de Política Internacional, Ano 44, nº 2, 2001. p. 5-25.

MELLO, Celso Albuquerque. *Direito Constitucional Internacional.* Ed. Renovar, Rio de Janeiro, 12ª edição, 2000.

MENEZES, Lená Medeiros de. *Movimentos e políticas Migratórias em perspectiva histórica: um balanço do século XX.* In: Migrações Internacionais: Contribuições para Políticas. Comissão Nacional de População e Desenvolvimento. Brasília: CNPD, 2001. p. 123-136.

MILESI, Rosita. *Refugiados e migrações forçadas: Uma reflexão aos 20 anos da Declaração de Cartagena.* 2005. Disponível em: <http://www.migrante.org.br/refugiados_e_migracoesforçadas16jun05b.htm>. Acesso em 14/set./2006.

_____, _____; **MARINUCCI, Roberto.** *Introdução.* In: MILESI, Rosita (org.). *Refugiados - realidades e perspectivas.* Brasília: Loyola, 2003.

MIRANDA, Marcelo Baeta. *Atuação da Polícia Federal na área aeroportuária.* Disponível em: <<http://www.jus.com.br/edicao/38/mais.html>>. Acesso em: 15/jul./2006.

MORAES, Alexandre de. Direitos Humanos Fundamentais. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MOREIRA, Julia Bertino. *A Problemática dos Refugiados na América Latina e no Brasil.* In: Cadernos PROLAM/USP, Ano 4, vol. 2, 2005. p. 57-76.

PINHEIRO, Carla. *Direito Internacional e Direitos Fundamentais.* São Paulo: Atlas, 2001.

PIOVESAN, Flávia. *O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados.* In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme de Assis (Coord.). *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira.* Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 21-64.

RANGEL, Vicente Marotta. *Direito e Relações Internacionais.* 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: evolução e o sentido do Brasil.* São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

ROMARÍS, Marissol Tereza Chaves. *Direitos Humanos No Brasil – Três Monitores, Três Percepções.* 2003. 154 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Ciência Política e de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília.

SAADEH, Cyro; EGUCHI, Mônica Mayumi. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados – Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados.* Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/direitos/tratado12.htm>>. Acesso em: 02/fev./2004.

SANTOS JÚNIOR, Belisário dos. *O Estrangeiro e sua Situação Jurídica no Brasil.* In: Revista Travessia, São Paulo, set./dez./1991.

SANTOS, Hélio. *A busca de um caminho para o Brasil.* São Paulo: SENAC, 2001.

SANTOS, João Paulo de Faria. *Os refugiados e a sociedade civil: a experiência da Cáritas Arquieocesa de São Paulo.* In: MILESI, Rosita (org.). *Refugiados -realidades e perspectivas.* Brasília: Loyola, 2003.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico.* 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995. 4 v.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e; ACCIOLY, Hildebrando. *Manual de Direito Internacional Público*. 13.ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

SILVA, José Afonso da. *Proteção constitucional dos direitos humanos no Brasil: evolução histórica e direito atual*. In: Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo – edição especial em comemoração aos 10 anos de Constituição Federal. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1998.

_____, _____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de Direito Internacional Público*. São Paulo: Ed. Atlas, 2004.

STRENGER, Irineu. *Direitos e Obrigações dos Estrangeiros no Brasil*. São Paulo: LTr, 1997.

SPRANDEL, Márcia Anita; MILESI, Rosita. *O acolhimento a refugiados no Brasil: histórico, dados e reflexões*. In: MILESI, Rosita (org.). *Refugiados - realidades e perspectivas*. Brasília: Loyola, 2003.

SUDÃO está em Guerra há 20 anos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 24/abr./2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2404200603.htm>>. Acesso em: 17/set./2006

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEYTRIGNET, Gerard; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. *As três vertentes de proteção internacional da pessoa humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados*. [2004]. Disponível em: <<http://www.icrc.org/web/por/sitepor0.nsf/iwpList104/9A61705B9AD3183303256E7E00617187>>. Acesso em: 12/dez./2004.

_____, _____; **SANTIAGO, Jaime Ruiz de.** *La Nueva Dimensión de Las Necesidades de Protección Del Ser Humano em el Inicio Del Siglo XXI*. São José da Costa Rica, Brasília: IIDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos e ACNUR, 2003.

VEGA, Fernando. *O Refúgio na Bíblia*. In: MILESI, Rosita (org.). *Refugiados -realidades e perspectivas*. Brasília: Loyola, 2003. p. 71-84.

ANEXOS

LEGISLAÇÃO PERTINENTE

CONVENÇÃO DE 1951 RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS*

Preâmbulo

As Altas partes Contratantes:

Considerando que a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada em 10 de Dezembro de 1948 pela Assembléia Geral, afirmaram o princípio de que os seres humanos, sem distinção, devem desfrutar dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais;

Considerando que a Organização das Nações Unidas tem manifestado várias vezes a sua profunda solicitude para com os refugiados e que se preocupou com assegurar-lhes o exercício mais lato possível dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais;

Considerando que é desejável rever e codificar os acordos internacionais anteriores relativos ao estatuto dos refugiados, assim como alargar a aplicação daqueles instrumentos e a proteção que estes constituem para os refugiados, por meio de novo acordo;

Considerando que da concessão do direito de asilo podem resultar encargos excepcionalmente pesados para alguns países e que a solução satisfatória dos problemas de que a Organização das Nações Unidas reconheceu o alcance e carácter internacionais não pode, nesta hipótese, obter-se sem uma solidariedade internacional;

Exprimindo o desejo de que todos os Estados, reconhecendo o carácter social e humanitário do problema dos refugiados, façam tudo o que esteja em seu poder para evitar que este problema se torne uma causa de tensão entre Estados;

Registrando que o Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados tem a missão de velar pela aplicação das convenções internacionais que asseguram 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-Comissário:

Convencionaram as disposições seguintes:

Capítulo I DISPOSIÇÕES GERAIS

Artigo 1 Definição do termo refugiado

A. Para os fins da presente Convenção, o termo refugiado aplicar-se-á a qualquer pessoa:

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

As decisões de não elegibilidade tomadas pela Organização Internacional dos Refugiados enquanto durar o seu mandato não obstam a que se conceda a qualidade de refugiado a pessoas que preencham as condições previstas no (2) da presente secção;

(2) Que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a protecção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar.

No caso de uma pessoa que tenha mais de uma nacionalidade, a expressão do país de que tem a nacionalidade refere-se a cada um dos países de que essa pessoa tem a nacionalidade. Não será considerada privada da protecção do país de que tem a nacionalidade qualquer pessoa que, sem razão válida, fundada num receio justificado, não tenha pedido a protecção de um dos países de que tem a nacionalidade.

B. (1) Para os fins da presente Convenção, as palavras acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951, que figuram no artigo 1, secção A, poderão compreender-se no sentido quer de:

(a) Acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951 na Europa; quer de

(b) Acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951 na Europa ou fora desta;

e cada Estado Contratante, no momento da assinatura, ratificação ou adesão, fará uma declaração na qual indicará o alcance que entende dar a esta expressão no que diz respeito às obrigações por ele assumidas, em virtude da presente Convenção.

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

C. Esta Convenção, nos casos mencionados a seguir, deixará de ser aplicável a qualquer pessoa abrangida pelas disposições da secção A acima:

(1) Se voluntariamente voltar a pedir a proteção do país de que tem a nacionalidade; ou

(2) Se, tendo perdido a nacionalidade, a tiver recuperado voluntariamente; ou

(3) Se adquiriu nova nacionalidade e goza da proteção do país de que adquiriu a nacionalidade; ou

(4) Se voltou voluntariamente a instalar-se no país que deixou ou fora do qual ficou com receio de ser perseguida; ou

(5) Se, tendo deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi considerada refugiada, já não puder continuar a recusar pedir a proteção do país de que tem a nacionalidade;

Entendendo-se, contudo, que as disposições do presente parágrafo se não aplicarão a nenhum refugiado abrangido pelo parágrafo (I) da secção A do presente artigo que possa invocar, para se recusar a pedir a proteção do país de que tem a nacionalidade, razões imperiosas relacionadas com perseguições anteriores;

(6) Tratando-se de uma pessoa que não tenha nacionalidade, se, tendo deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi considerada refugiada, está em condições de voltar ao país no qual tinha a residência habitual;

Entendendo-se, contudo, que as disposições do presente parágrafo se não aplicarão a nenhum refugiado abrangido pelo parágrafo (I) da secção A do presente artigo que possa invocar, para se recusar a voltar ao país no qual tinha a residência habitual, razões imperiosas relacionadas com perseguições anteriores.

D. Esta Convenção não será aplicável às pessoas que atualmente beneficiam de proteção ou assistência da parte de um organismo ou

instituição das Nações Unidas que não seja o Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados.

Quando essa proteção ou assistência tiver cessado por qualquer razão, sem que a sorte dessas pessoas tenha sido definitivamente resolvida, em conformidade com as resoluções respectivas aprovadas pela assembléia Geral das Nações Unidas, essas pessoas beneficiarão de pleno direito do regime desta Convenção.

E. Esta Convenção não será aplicável a qualquer pessoa que as autoridades competentes do país no qual estabeleceu residência considerem com os direitos e obrigações adstritos à posse da nacionalidade desse país.

F. As disposições desta Convenção não serão aplicáveis às pessoas acerca das quais existam razões poderosas para pensar:

(a) Que cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a Humanidade, segundo o significado dos instrumentos internacionais elaborados para prever disposições relativas a esses crimes;

(b) Que cometeram um grave crime de direito comum fora do país que deu guarida, antes de neste serem aceites como refugiados;

(c) Que praticaram atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas.

Artigo 2 **Obrigações gerais**

Cada refugiado tem, para com o país em que se encontra, deveres que incluem em especial a obrigação de acatar as leis e regulamentos e, bem assim, as medidas para a manutenção da ordem pública.

Artigo 3 **Não discriminação**

Os Estados Contratantes aplicarão as disposições desta Convenção aos refugiados sem discriminação quanto à raça, religião ou país de origem.

Artigo 4

Religião

Os Estados Contratantes concederão aos refugiados nos seus territórios um tratamento pelo menos tão favorável como o concedido aos nacionais no que diz respeito à liberdade de praticar a sua religião e no que se refere à liberdade de instrução religiosa dos seus filhos.

Artigo 5

Direitos concedidos independentemente desta Convenção

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

Artigo 6

A expressão nas mesmas circunstâncias

Para os fins desta Convenção, os termos nas mesmas circunstâncias implicam que todas as condições que deveriam ser preenchidas pelo interessado para poder exercer o direito em questão, se não fosse refugiado (e em particular as condições relativas à duração e condições de permanência ou residência devem ser por ele preenchidas, com exceção das condições que, em virtude da sua natureza, não podem ser preenchidas por um refugiado.

Artigo 7

Dispensa de reciprocidade

1. Salvas as disposições mais favoráveis previstas por esta Convenção, cada Estado Contratante concederá aos refugiados o regime que conceder aos estrangeiros em geral.
2. Após um prazo de residência de três anos, todos os refugiados, nos territórios dos Estados Contratantes, beneficiarão da dispensa de reciprocidade legislativa.
3. Cada Estado Contratante continuará a conceder aos refugiados os direitos e vantagens aos quais já podiam pretender, na falta de reciprocidade, na data da entrada desta Convenção em vigor em relação ao referido Estado.

4. Os Estados Contratantes estudarão com benevolência a possibilidade de conceder aos refugiados, na falta de reciprocidade legislativa, direitos e vantagens entre aqueles a que os refugiados podem pretender em virtude dos parágrafos 2 e 3, assim como a possibilidade de fazer beneficiar da dispensa de reciprocidade os refugiados que não preenchiam as condições indicadas nos parágrafos 2 e 3.

5. As disposições dos parágrafos 2 e 3 acima aplicam-se tanto aos direitos e vantagens indicados nos artigos 13, 18, 19, 21 e 22 desta Convenção como aos direitos e vantagens por ela não previstos.

Artigo 8

Dispensa de medidas excepcionais

No que diz respeito às medidas excepcionais que possam tomar-se contra a pessoa, bens ou interesses dos nacionais de determinado Estado, os Estados Contratantes não aplicarão essas medidas a um refugiado que seja nacional do referido Estado unicamente em virtude da sua nacionalidade. Os Estados Contratantes que, pela sua legislação, não possam aplicar o princípio geral consagrado neste artigo, concederão, nos casos apropriados, dispensas a favor desses refugiados.

Artigo 9

Medidas provisórias

Nenhuma das disposições da presente Convenção terá o efeito de impedir um Estado Contratante, em tempo de guerra ou noutras circunstâncias graves e excepcionais, de tomar em relação a determinada pessoa, provisoriamente, as medidas que esse Estado considerar indispensáveis à segurança nacional, desde que o referido Estado estabeleça que essa pessoa é efetivamente um refugiado e que a manutenção das referidas medidas é necessária a seu respeito, no interesse da segurança nacional.

Artigo 10

Continuidade de residência

1. Quando um refugiado tiver sido deportado durante a segunda guerra mundial e transportado para o território de um dos Estados Contratantes e ali residir, a duração dessa estada forçada contará como residência regular nesse território.

2. Quando um refugiado tiver sido deportado do território de um Estado Contratante durante a segunda guerra mundial e tenha voltado a esse território antes da entrada desta Convenção em vigor, para nele estabelecer residência, o período que preceder e o que se seguir a essa deportação serão considerados, para todos os fins para os quais seja necessária uma residência ininterrupta, um só período ininterrupto.

Artigo 11

Marítimos refugiados

No caso de refugiados que trabalhem regularmente como tripulantes de um navio que use bandeira de um Estado Contratante, esse Estado examinará com benevolência a possibilidade de autorizar os referidos refugiados a estabelecer-se no seu território e de lhes passar documentos de viagem, ou de admiti-los temporariamente no seu território, em particular com o fim de facilitar a sua instalação noutro país.

Capítulo II

CONDIÇÃO JURÍDICA

Artigo 12

Estatuto pessoal

1. O estatuto pessoal de cada refugiado será regido pela lei do país do seu domicílio, ou, na falta de domicílio, pela lei do país de residência.

2. Os direitos precedentemente adquiridos pelo refugiado e resultantes do estatuto pessoal, e em particular os que resultem do casamento, serão respeitados por cada Estado Contratante, ressalvando-se, quando seja caso disso, o cumprimento das formalidades previstas pela legislação do referido Estado, entendendo-se, contudo, que o direito em causa deve ser dos que teriam sido reconhecidos pela legislação do referido Estado se o interessado não se tivesse tornado refugiado.

Artigo 13

Propriedade mobiliária e imobiliária

Os Estados Contratantes concederão a todos os refugiados um tratamento tão favorável quanto possível, e de qualquer modo um tratamento não

menos favorável que o concedido, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral, no que se refere à aquisição da propriedade mobiliária e imobiliária e outros direitos que a estas se refiram, ao arrendamento e aos outros contratos relativos à propriedade mobiliária e imobiliária.

Artigo 14

Propriedade intelectual e industrial

Em matéria de proteção da propriedade industrial, em particular de invenções, desenhos, modelos, marcas de fábrica, nome comercial, e em matéria de proteção da propriedade literária, artística e científica, todos os refugiados, no país onde têm a residência habitual, beneficiarão da proteção concedida aos nacionais do referido país. No território de qualquer dos outros Estados Contratantes beneficiarão da proteção concedida no referido território aos nacionais do país no qual têm a residência habitual.

Artigo 15

Direitos de associação

Os Estados Contratantes concederão aos refugiados que residam regularmente nos seus territórios, no que se refere às associações de objetivos não políticos e não lucrativos e aos sindicatos profissionais, o tratamento mais favorável concedido aos nacionais de um país estrangeiro, nas mesmas circunstâncias.

Artigo 16

Direito de sustentar ação em juízo

1. Todos os refugiados, nos territórios dos Estados Contratantes, terão livre e fácil acesso aos tribunais.
2. Os refugiados, no Estado Contratante onde têm a residência habitual, beneficiarão do mesmo tratamento que os nacionais no que diz respeito ao acesso aos tribunais, incluindo a assistência judiciária e a isenção da caução *judicatum solvi*.
3. Nos Estados Contratantes que não aqueles em que têm residência habitual, e no que diz respeito às questões mencionadas no parágrafo 2, os refugiados beneficiarão do mesmo tratamento que os nacionais do país no qual têm a residência habitual.

Capítulo III EMPREGOS LUCRATIVOS

Artigo 17 Profissões assalariadas

1. Os Estados Contratantes concederão a todos os refugiados que residam regularmente nos seus territórios o tratamento mais favorável concedido, nas mesmas circunstâncias, aos nacionais de um país estrangeiro no que diz respeito ao exercício de uma atividade profissional assalariada.

2. Em todo o caso, as medidas restritivas aplicadas aos estrangeiros ou ao emprego de estrangeiros para proteção do mercado nacional do trabalho não serão aplicáveis aos refugiados que já estavam dispensados delas à data da entrada desta Convenção em vigor pelo Estado Contratante interessado ou que preencham uma das condições seguintes:

(a) Ter três anos de residência no país;

(b) Ter por cônjuge uma pessoa com a nacionalidade do país de residência. Nenhum refugiado poderá invocar o benefício desta disposição se tiver abandonado o cônjuge;

(c) Ter um ou mais filhos com a nacionalidade do país de residência.

3. Os Estados Contratantes estudarão com benevolência a aprovação de medidas destinadas a assimilar os direitos de todos os refugiados no que diz respeito ao exercício das profissões assalariadas aos dos seus nacionais, isto em especial no que se refere aos refugiados que entraram nos seus territórios em aplicação de um programa de recrutamento de mão-de-obra ou de um plano de imigração.

Artigo 18 Profissões não assalariadas

Os Estados Contratantes concederão aos refugiados que se encontrem regularmente nos seus territórios o tratamento tão favorável quanto possível e em todo o caso não menos favorável que o concedido, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral, no que diz respeito ao exercício de uma profissão não assalariada na agricultura, indústria, artesanato e comércio assim como à criação de sociedades comerciais e industriais.

Artigo 19

Profissões liberais

1. Os Estados Contratantes concederão aos refugiados residentes regularmente nos seus territórios, que sejam titulares de diplomas reconhecidos pelas autoridades competentes dos ditos Estados e desejem exercer uma profissão liberal, tratamento tão favorável quanto possível e em todo o caso tratamento não menos favorável que o concedido, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral.

2. Os Estados Contratantes farão tudo o que esteja em seu poder, em conformidade com as suas leis e constituições, para assegurar a instalação de tais refugiados nos territórios, que não o metropolitano, de que assumem a responsabilidade das relações internacionais.

Capítulo IV

BEM-ESTAR

Artigo 20

Racionamento

Quando exista um sistema de racionamento aplicado à generalidade da população, que regule a repartição geral de produtos de que há escassez, os refugiados serão tratados como nacionais.

Artigo 21

Alojamento

No que diz respeito a alojamento, os Estados Contratantes concederão um tratamento tão favorável quanto possível aos refugiados que residam regularmente nos seus territórios, na medida em que esta questão caia sob a alçada das leis e regulamentos ou esteja sujeita à vigilância das autoridades públicas; de todos os modos, este tratamento não poderá ser menos favorável que o concedido, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral.

Artigo 22

Educação pública

1. Os Estados Contratantes concederão aos refugiados o mesmo tratamento que aos nacionais em matéria de ensino primário.

2. Os Estados Contratantes concederão aos refugiados um tratamento tão favorável quanto possível, e de qualquer modo não menos favorável que o concedido aos estrangeiros em geral nas mesmas circunstâncias, quanto às categorias de ensino, que não o primário, e, em particular, no que se refere ao acesso aos estudos, ao reconhecimento de certificados de estudos, diplomas e títulos universitários passados no estrangeiro, ao pagamento de direitos e taxas e à atribuição de bolsas de estudo.

Artigo 23 **Assistência pública**

Os Estados Contratantes concederão aos refugiados que residam regularmente nos seus territórios o mesmo tratamento que aos seus nacionais em matéria de assistência e auxílio público.

Artigo 24 **Legislação do trabalho e segurança social**

1. Os Estados Contratantes concederão aos refugiados que residam regularmente nos seus territórios o mesmo tratamento que aos nacionais no que diz respeito às matérias seguintes:

(a) Na medida em que estas questões forem regulamentadas pela legislação ou dependam das autoridades administrativas: a remuneração, incluindo os abonos de família, quando esses abonos façam parte da remuneração, a duração do trabalho, as horas suplementares, as férias pagas, as restrições ao trabalho caseiro, a idade de admissão em emprego, a aprendizagem e a formação profissional, o trabalho das mulheres e dos adolescentes e o benefício das vantagens proporcionadas pelas convenções coletivas;

(b) A segurança social (as disposições legais relativas aos acidentes de trabalho, doenças profissionais, maternidade, doença, invalidez e morte, desemprego, encargos de família e qualquer outro risco que, em conformidade com a legislação nacional, esteja coberto por um sistema de seguro social), ressalvando-se:

(i) Os arranjos apropriados que se destinem a manter direitos adquiridos e direitos em curso de aquisição;

(ii) As disposições particulares prescritas pela legislação nacional do país de residência acerca das prestações ou frações de prestações pagáveis exclusivamente pelos fundos públicos, assim como dos abonos pagos às pessoas, que não reúnem as condições de quotização exigidas para a atribuição de uma pensão normal.

2. Os direitos a prestação criados pelo falecimento de um refugiado, em consequência de um acidente de trabalho ou de uma doença profissional, não serão afetados pelo fato de o beneficiário desse direito estar fora do território do Estado Contratante.

3. Os Estados Contratantes alargarão aos refugiados o benefício dos acordos que firmaram ou venham a firmar entre si, acerca da manutenção dos direitos adquiridos ou em curso de aquisição em matéria de segurança social, desde que os refugiados reúnam as condições previstas para os nacionais dos países signatários dos acordos em questão.

4. Os Estados Contratantes examinarão com benevolência a possibilidade de alargar aos refugiados, tanto quanto seja possível, o benefício de acordos análogos que estejam ou venham a estar em vigor entre esses Estados Contratantes e Estados não Contratantes.

Capítulo V **MEDIDAS ADMINISTRATIVAS**

Artigo 25 **Auxílio administrativo**

1. Quando o exercício de um direito por um refugiado careça normalmente do concurso de autoridades estrangeiras às quais não possa recorrer, os Estados Contratantes em cujos territórios resida proveirão a que esse concurso lhe seja prestado, quer pelas suas próprias autoridades, quer por uma autoridade internacional.

2. A ou as autoridades indicadas no 1 passarão ou mandarão passar aos refugiados, sob fiscalização sua, os documentos ou certificados que normalmente seriam passados a um estrangeiro pelas suas autoridades nacionais ou por seu intermédio.

3. Os documentos ou certificados passados substituirão os atos oficiais passados a estrangeiros pelas suas autoridades nacionais ou por seu intermédio e farão fé até prova em contrário.

4. Salvo as exceções que venham a ser admitidas a favor dos indigentes, os serviços mencionados no presente artigo poderão ser retribuídos, mas estas retribuições serão moderadas e em relação com as cobranças feitas aos nacionais por serviços análogos.

5. As disposições deste artigo não afetam nada os artigos 27. e 28.

Artigo 26 **Liberdade de circulação**

Os Estados Contratantes concederão aos refugiados que se encontrem regularmente nos seus territórios o direito de neles escolherem o lugar de residência e circularem livremente, com as reservas instituídas pela regulamentação aplicável aos estrangeiros em geral nas mesmas circunstâncias.

Artigo 27 **Documentos de identidade**

Os Estados Contratantes passarão documentos de identidade a todos os refugiados que se encontrem nos seus territórios e não possuam documento de viagem válido.

Artigo 28 **Documentos de viagem**

1. Os Estados Contratantes passarão aos refugiados que residam regularmente nos seus territórios documentos com os quais possam viajar fora desses territórios, a não ser que a isso se oponham razões imperiosas de segurança nacional ou de ordem pública; as disposições do Anexo a esta Convenção aplicar-se-ão a estes documentos. Os Estados Contratantes poderão passar um desses documentos de viagem a qualquer outro refugiado que se encontre nos seus territórios; concederão atenção especial aos casos de refugiados que se encontrem nos seus territórios e não estejam em condições de obter documento de viagem do país de residência regular.

2. Os documentos de viagem passados nos termos de acordos internacionais anteriores pelas Partes nesses acordos serão reconhecidos pelos Estados Contratantes e tratados como se tivessem sido passados aos refugiados em virtude deste artigo.

Artigo 29

Encargos fiscais

1. Os Estados Contratantes não aplicarão aos refugiados direitos, taxas, impostos, seja qual for a sua denominação, diferentes ou mais altos que os aplicados aos seus nacionais em situações análogas.
2. As disposições do parágrafo precedente não se opõem à aplicação aos refugiados das disposições das leis e regulamentos relativos às taxas devidas pela passagem de documentos administrativos, inclusive os documentos de identidade, aos estrangeiros.

Artigo 30

Transferência de haveres

1. Os Estados Contratantes permitirão aos refugiados, em conformidade com as leis e regulamentos dos seus países, transferir os haveres que tenham trazido para os seus territórios para o território de outro país onde tenham sido aceites para nele se reinstalarem.
2. Os Estados Contratantes concederão atenção benevolente aos pedidos apresentados por refugiados que desejem obter autorização para transferir quaisquer outros haveres necessários para a sua reinstalação noutro país em que tenham sido aceites para nele se reinstalarem.

Artigo 31

Refugiados em situação irregular no país de acolhida

1. Os Estados Contratantes não aplicarão sanções penais, devido a entrada ou estada irregulares, aos refugiados que, chegando diretamente do território onde a sua vida ou liberdade estavam ameaçadas no sentido previsto pelo artigo 1., entrem ou se encontrem nos seus territórios sem autorização, desde que se apresentem sem demora às autoridades e lhes exponham razões consideradas válidas para a sua entrada ou presença irregulares.
2. Os Estados Contratantes não aplicarão às deslocações desses refugiados outras restrições além das necessárias; essas restrições só se aplicarão enquanto se aguarde a regularização do estatuto desses refugiados no país de acolhida ou que os refugiados obtenham entrada noutro país. Para esta admissão, os Estados Contratantes concederão a esses refugiados um prazo razoável e todas as facilidades necessárias.

Artigo 32

Expulsão

1. Os Estados Contratantes só expulsarão um refugiado que se encontre regularmente nos seus territórios por razões de segurança nacional ou ordem pública.
2. A expulsão de um refugiado só se fará em execução de uma decisão tomada em conformidade com o processo previsto pela lei. O refugiado, a não ser que razões imperiosas de segurança nacional a isso se oponham, deverá ser autorizado a apresentar provas capazes de o ilibar de culpa, a apelar e a fazer-se representar para esse efeito perante uma autoridade competente ou perante uma ou mais pessoas especialmente designadas pela autoridade competente.
3. Os Estados Contratantes concederão a esse refugiado um prazo razoável para este procurar ser admitido regularmente noutro país. Os Estados Contratantes poderão aplicar durante esse prazo as medidas de ordem interna que entenderem oportunas.

Artigo 33

Proibição de expulsar e de repelir

1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçados em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas.
2. Contudo, o benefício da presente disposição não poderá ser invocado por um refugiado que haja razões sérias para considerar perigo para a segurança do país onde se encontra, ou que, tendo sido objeto de uma condenação definitiva por um crime ou delito particularmente grave, constitua ameaça para a comunidade do dito país.

Artigo 34

Naturalização

Os Estados Contratantes facilitarão, em toda medida do possível, a assimilação e naturalização dos refugiados. Esforçar-se-ão em especial por apressar o processo de naturalização e por diminuir, em toda a medida do possível, as taxas e encargos desse processo.

Capítulo VI **DISPOSIÇÕES EXECUTÓRIAS E TRANSITÓRIAS**

Artigo 35

Cooperação das autoridades nacionais com as Nações Unidas

1. Os Estados Contratantes obrigam-se a cooperar com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, ou com qualquer outra instituição das Nações Unidas que lhe suceda, no exercício das suas funções, e em particular a facilitar a sua missão de vigilância da aplicação das disposições desta Convenção.

2. A fim de permitir ao Alto Comissariado, ou qualquer outra instituição das Nações Unidas que lhe suceda, apresentar relatórios aos órgãos competentes das Nações Unidas, os Estados Contratantes obrigam-se a dar-lhes na forma apropriada as informações e os dados estatísticos pedidos acerca:

(a) Do estatuto dos refugiados;

(b) Da aplicação desta Convenção, e

(c) Das leis, regulamentos e decretos que estejam ou entrem em vigor no que se refere aos refugiados.

Artigo 36

Informações acerca das leis e regulamentos nacionais

Os Estados Contratantes comunicarão ao Secretário-Geral das Nações Unidas os textos das leis e regulamentos que vierem a promulgar para promover a aplicação desta Convenção.

Artigo 37

Relações com as convenções anteriores

Sem prejuízo das disposições do 2 do artigo 28., esta Convenção, entre as Partes na Convenção, substitui os Acordos de 5 de Julho de 1922, 31 de Maio de 1924, 12 de Maio de 1926, 30 de Junho de 1928 e 30 de Julho de 1935, e bem assim as Convenções de 28 de Outubro de 1933, 10 de Fevereiro de 1938, o Protocolo de 14 de Setembro de 1939 e o Acordo de 15 de Outubro de 1946.

Capítulo VII CLÁUSULAS FINAIS

Artigo 38 Solução dos litígios

Qualquer litígio entre as Partes nesta Convenção, relativo à sua interpretação e aplicação, que não tenha podido ser resolvido por outros meios, será submetido ao Tribunal Internacional de Justiça, a pedido de uma das Partes no litígio.

Artigo 39 Assinatura, ratificação e adesão

1. Esta Convenção será patente à assinatura em Genebra em 28 de Julho de 1951 e, depois dessa data, depositada junto do Secretário-Geral das Nações Unidas. Será patente à assinatura no Serviço Europeu das Nações Unidas de 28 de Julho a 31 de Agosto de 1951, voltando depois a ser patente à assinatura na sede da Organização das Nações Unidas de 17 de Setembro de 1951 a 31 de Dezembro de 1952.

2. Esta Convenção será patente à assinatura de todos os Estados Membros da Organização das Nações Unidas, assim como de qualquer outro Estado não membro, convidado para a Conferência de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, ou de qualquer outro Estado ao qual a assembléia Geral tenha enviado convite para assinar. Deverá ser ratificada e os instrumentos de ratificação serão depositados junto do Secretário-Geral das Nações Unidas.

3. Os Estados mencionados no 2 do presente artigo poderão aderir a esta Convenção a partir de 28 de Julho de 1951. A adesão far-se-á pelo depósito de um instrumento de adesão junto do Secretário-Geral das Nações Unidas.

Artigo 40 Cláusulas de aplicação territorial

1. Qualquer Estado, no momento da assinatura, ratificação ou adesão, poderá declarar que esta Convenção abrangerá o conjunto dos territórios que representa no plano internacional, ou um ou alguns

deles. Essa declaração produzirá efeito no momento da entrada da Convenção em vigor para o dito Estado.

2. Em qualquer momento ulterior, esta extensão far-se-á por notificação dirigida a Secretário-Geral das Nações Unidas e produzirá efeito a partir do nonagésimo dia seguinte à data em que o Secretário-Geral das Nações Unidas tiver recebido a notificação, ou na data da entrada da Convenção em vigor para o dito Estado, se esta última data for posterior.

3. No que se refere aos territórios aos quais esta Convenção não se aplique na data da assinatura, ratificação ou adesão, cada Estado interessado examinará a possibilidade de tomar tão depressa quanto possível todas as medidas necessárias para se obter a aplicação desta Convenção aos ditos territórios, salvo, quando for caso disso, o assentimento dos governos desses territórios, se necessário por razões constitucionais.

Artigo 41 **Cláusula federal**

No caso de um Estado federativo ou não unitário, as disposições seguintes aplicar-se-ão:

(a) No que diz respeito aos artigos desta Convenção cuja aplicação cai sob a alçada da ação legislativa do poder legislativo federal, as obrigações do Governo federal serão, nessa medida, as mesmas que as das Partes que não são Estados federativos;

(b) No que diz respeito aos artigos desta Convenção cuja aplicação cai sob a alçada da ação legislativa de cada um dos Estados, províncias ou cantões constituintes, que, em virtude do sistema constitucional da Federação, não sejam obrigados a tomar medidas legislativas, o Governo federal, o mais rapidamente possível e com o seu parecer favorável dará conhecimento dos ditos artigos às autoridades competentes dos Estados, províncias ou cantões.

(c) Um Estado federativo Parte nesta Convenção comunicará, a pedido de qualquer outro Estado Contratante, que lhe seja transmitida pelo Secretário-Geral das Nações Unidas uma exposição da legislação e práticas em vigor na Federação e suas unidades constituintes, no que se refere a determinada disposição da Convenção, indicando a medida na qual se deu efeito à dita disposição, por meio de ação legislativa ou outra.

Artigo 42

Reservas

1. No momento da assinatura, ratificação ou adesão, qualquer Estado poderá formular reservas aos artigos da Convenção que não os artigos 1, 3, 4, 16 (1), 33, 36 a 46, inclusive.
2. Qualquer Estado Contratante que tenha formulado uma reserva, em conformidade com o I deste artigo, poderá em qualquer altura retirá-la por comunicação a fazer ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

Artigo 43

Entrada em vigor

1. Esta Convenção entrará em vigor no nonagésimo dia seguinte à data do depósito do sexto instrumento de ratificação ou adesão.
2. Para cada um dos Estados que ratificarem a Convenção ou a esta aderirem, depois do depósito do sexto instrumento de ratificação ou adesão, a Convenção entrará em vigor no nonagésimo dia seguinte à data de depósito do instrumento de ratificação ou adesão desse Estado.

Artigo 44

Denúncia

1. Qualquer Estado Contratante poderá denunciar a Convenção em qualquer momento, por notificação a fazer ao Secretário-Geral das Nações Unidas.
2. A denúncia terá efeito para o Estado interessado um ano depois da data na qual tiver sido recebida pelo Secretário-Geral das Nações Unidas.
3. Qualquer Estado que tenha feito uma declaração ou notificação em conformidade com o artigo 40 poderá comunicar ulteriormente ao Secretário-Geral das Nações Unidas que a Convenção deixará de aplicar-se a qualquer território designado na comunicação. A Convenção cessará então de aplicar-se ao território em questão um ano depois da data em que o Secretário-Geral tiver recebido essa comunicação.

Artigo 45

Revisão

1 Qualquer Estado Contratante poderá em qualquer altura, por meio de comunicação ao Secretário-Geral das Nações Unidas, pedir a revisão desta Convenção.

2. A assembléia Geral das Nações Unidas recomendará as medidas a tomar, se for caso disso, a respeito desse pedido.

Artigo 46

Comunicações pelo Secretário-Geral das Nações Unidas

O Secretário-Geral das Nações Unidas comunicará a todos os Estados Membros das Nações Unidas e aos Estados não membros indicados no artigo 39:

- (a) As declarações e comunicações indicadas na secção B do artigo 1;
- (b) As assinaturas, ratificações e adesões indicadas no artigo 39;
- (c) As declarações e comunicações indicadas no artigo 40;
- (d) As reservas formuladas ou retiradas que se indicam no artigo 42;
- (e) A data em que esta Convenção entrar em vigor, em aplicação do artigo 43;
- (f) As denúncias e comunicações indicadas no artigo 44;
- (g) Os pedidos de revisão indicados no artigo 45.

Em fé do que os abaixo assinados, devidamente autorizados, assinaram a presente Convenção em nome dos seus Governos respectivos.

Feito em Genebra, aos 28 de Julho de 1951, num único exemplar, cujos textos inglês e francês fazem fé, por igual e que será depositado nos arquivos da Organização das Nações Unidas, e de que se enviarão cópias devidamente certificadas a todos os Estados Membros das Nações Unidas e aos Estados não membros indicados no artigo 39.

** Nações Unidas, Coletânea de Tratados, vol. 189, pág. 37.*

PROTOCOLO DE 1967, RELATIVO AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS*

Estados Partes no presente Protocolo,

Considerando que a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra em 28 de Julho de 1951 (daqui em diante referida como a Convenção), só cobre aquelas pessoas que se tornaram refugiados em resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951,

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

Considerando que é desejável que todos os refugiados abrangidos na definição da Convenção, independentemente do prazo de 1 de Janeiro de 1951, possam gozar de igual estatuto,

Concordaram no seguinte:

ARTIGO I Disposições gerais

1. Os Estados Partes no presente Protocolo obrigam-se a aplicar os artigos 2 a 34, inclusive, da Convenção aos refugiados tal como a seguir definidos.
2. Para os efeitos do presente Protocolo, o termo refugiado deverá, exceto em relação à aplicação do parágrafo 3 deste artigo, significar qualquer pessoa que caiba na definição do artigo 1, como se fossem omitidas as palavras como resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951 e... e as palavras ... como resultado de tais acontecimentos, no artigo 1-A (2).
3. O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Partes sem qualquer limitação geográfica, com a exceção de que as declarações existentes feitas por Estados já partes da Convenção de acordo com o artigo 1-B (1) (a) da Convenção deverão, salvo se alargadas nos termos do artigo 1-B (2) da mesma, ser aplicadas também sob o presente Protocolo.

ARTIGO II

Cooperação das autoridades nacionais com as Nações

1. Os Estados Partes no presente Protocolo obrigam-se a cooperar com o Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, ou com qualquer outra agência das Nações Unidas que lhe possa vir a suceder no exercício das suas funções, e deverão, em especial, facilitar o desempenho do seu dever de vigilância da aplicação das disposições do presente Protocolo.

2. Com vista a habilitar o Alto Comissário, ou qualquer outra agência das Nações Unidas que lhe possa vir a suceder, a fazer relatórios para os órgãos competentes das Nações Unidas, os Estados Partes no presente Protocolo obrigam-se a fornecer-lhes as informações e dados estatísticos requeridos, na forma apropriada e relativos:

- a) À condição de refugiados;
- b) À aplicação do presente Protocolo;
- c) Às leis, regulamentos e decretos que são ou possam vir a ser aplicáveis em relação aos refugiados.

ARTIGO III

Informação sobre legislação nacional

Os Estados Partes no presente Protocolo deverão comunicar ao Secretário Geral das Nações Unidas as leis e regulamentos que possam vir a adotar para assegurar a aplicação do presente Protocolo.

ARTIGO IV

Resolução de diferenças

Quaisquer diferenças entre Estados Partes no presente Protocolo que esteja relacionado com a sua interpretação ou aplicação e que não possa ser resolvido por outros meios deverá ser submetido ao Tribunal Internacional de Justiça a pedido de qualquer das partes na diferença.

ARTIGO V

Adesão

O presente Protocolo ficará aberto à adesão de todos os Estados Partes na Convenção ou de qualquer outro Estado Membro das Na-

ções Unidas ou Membro de qualquer das agências especializadas ou de qualquer Estado ao qual tenha sido enviado pela assembléia Geral das Nações Unidas um convite para aderir ao Protocolo. A adesão será efetuada pelo depósito de um instrumento de adesão junto do Secretário Geral das Nações Unidas.

ARTIGO VI **Cláusula federal**

No caso de um Estado federal ou não unitário, aplicar-se-ão as seguintes disposições:

a) No respeitante aos artigos da Convenção a aplicar de acordo com o artigo I, parágrafo 1, do presente Protocolo que caibam dentro da competência legislativa da autoridade legislativa federal, as obrigações do Governo Federal serão nesta medida as mesmas que as dos Estados Partes que não forem Estados federais;

b) No respeitante aos artigos da Convenção a aplicar de acordo com o artigo I, parágrafo 1, do Presente Protocolo que caibam dentro da competência legislativa de Estados constituintes, províncias ou cantões que não são, segundo o sistema constitucional da Federação, obrigados a tomar medidas legislativas, o Governo Federal levará, com a maior brevidade possível, os referidos artigos, com uma recomendação favorável, ao conhecimento das autoridades competentes dos Estados, províncias ou cantões;

c) Um Estado Federal parte no presente Protocolo deverá, a pedido de qualquer outro Estado Parte, transmitido através do Secretário Geral das Nações Unidas, fornecer uma informação da lei e da prática da Federação e das suas unidades constituintes no tocante a qualquer disposição em particular da Convenção, a aplicar de acordo com o artigo I, parágrafo 1, do presente Protocolo, indicando a medida em que foi dado efeito, por medidas legislativas ou outras, à dita disposição.

ARTIGO VII **Reservas e declarações**

1. No momento de adesão, qualquer Estado poderá formular reservas ao artigo 4 do presente Protocolo e à aplicação de acordo com o artigo I do presente Protocolo de quaisquer disposições da Convenção além das contidas nos artigos 1, 3, 4, 16 (1) e 33, desde que,

no caso de um Estado Parte na Convenção, as reservas feitas ao abrigo deste artigo não abrangem os refugiados aos quais se aplica a Convenção.

2. As reservas formuladas por Estados Partes na Convenção de acordo com o seu artigo 42 aplicar-se-ão, a menos que sejam retiradas, em relação às suas obrigações decorrentes do presente Protocolo.

3. Qualquer Estado que faça uma reserva de acordo com o parágrafo I deste artigo poderá, a qualquer tempo, retirar tal reserva por meio de uma comunicação para esse efeito dirigida ao Secretário Geral das Nações Unidas.

4. As declarações feitas segundo o artigo 40, parágrafos I e 2, da Convenção por um Estado Parte nela que adira ao presente Protocolo considerar-se-ão aplicáveis sob o regime do presente Protocolo, salvo se, no momento de adesão, for enviada uma notificação em contrário pelo Estado Parte interessado ao Secretário Geral das Nações Unidas. As disposições do artigo 40, parágrafos 2 e 3, e do artigo 44, parágrafo 3, da Convenção considerar-se-ão aplicáveis, *mutatis mutandis*, ao presente Protocolo.

ARTIGO VIII

Entrada em vigor

1. O presente Protocolo entrará em vigor no dia do depósito do sexto instrumento de adesão.

2. Para cada Estado que adira ao Protocolo depois do depósito do sexto instrumento de adesão, o Protocolo entrará em vigor na data do depósito pelo mesmo Estado do seu instrumento de adesão.

ARTIGO IX

Denúncia

1. Qualquer Estado Parte poderá, a qualquer tempo, denunciar este Protocolo por meio de uma notificação dirigida ao Secretário Geral das Nações Unidas.

2. Tal denúncia terá efeito para o Estado Parte interessado um ano depois da data em que for recebida pelo Secretário Geral das Nações Unidas.

ARTIGO X
Notificações pelo Secretário Geral das Nações Unidas

O Secretário Geral das Nações Unidas informará os Estados referidos no artigo V, acima, da data de entrada em vigor, adesões, reservas, retiradas de reservas e denúncias do presente Protocolo, e das declarações e notificações com ele relacionadas.

ARTIGO XI
Depósito nos arquivos do Secretariado das Nações Unidas

Um exemplar do presente Protocolo, cujos textos chinês, inglês, francês, russo e espanhol são igualmente autênticos, assinado pelo presidente da assembléia Geral e pelo Secretário Geral das Nações Unidas, será depositado nos arquivos do Secretariado das Nações Unidas. O Secretário Geral transmitirá cópias certificadas do mesmo a todos os Estados Membros das Nações Unidas e aos outros Estados referidos no artigo V, acima.

* Nações Unidas, coletânea de Tratados, vol. 606, pág. 267.

DECLARAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O ASILO TERRITORIAL

adotada pela assembléia Geral das Nações Unidas,
em 14 de Dezembro de 1967 [Resolução N.º 2312 (XXII)]

A Assembléia Geral,

Tendo presentes as suas Resoluções N.ºs 1839 (XVII), de 19 de Dezembro de 1962, 2100 (XX), de 20 de Dezembro de 1965 e 2203 (XXI), de 16 de Dezembro de 1966, relativas a uma declaração sobre o direito de asilo,

Tendo em consideração o trabalho de codificação que a Comissão de Direito Internacional efetuará em conformidade com a Resolução N.º 1400 (XIV) da assembléia Geral de 21 de Novembro de 1959,

Aprova a seguinte Declaração:

DECLARAÇÃO SOBRE O ASILO TERRITORIAL

A Assembléia Geral,

Considerando que os propósitos proclamados na Carta das Nações Unidas são a manutenção da paz e a segurança internacionais, o fomento de relações de amizade entre todas as nações e a promoção da cooperação internacional na resolução de problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário e no desenvolvimento e estímulo do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais de todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

Tendo presente o artigo 14º da Declaração Universal dos Direitos do Homem em que se declara que:

1. «Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países;
2. Este direito não pode, porém, ser invocado no caso de processo realmente existente por crime de direito comum ou por atividades contrárias aos fins e aos princípios das Nações Unidas.»

Lembrando também o parágrafo 2 do artigo 13º da Declaração Universal dos Direitos do Homem que enuncia:

- Toda a pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país.

Reconhecendo que a concessão de asilo por um Estado a pessoas que tenham direito a invocar o artigo 14º da Declaração Universal dos Direitos do Homem é um ato pacífico humanitário e que, como tal, não pode ser considerado um ato hostil por nenhum outro Estado.

Recomenda que, sem prejuízo dos instrumentos existentes sobre o asilo e sobre o estatuto dos refugiados e apátridas, os Estados se inspirem no que se refere à prática sobre o asilo territorial, nos seguintes princípios:

Artigo 1º

1. O asilo concedido por um Estado, no exercício da sua soberania, a pessoas que tenham justificação para invocar o artigo 14º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, incluindo as pessoas que lutam contra o colonialismo, deverá ser respeitado pelos restantes Estados.
2. Nenhuma pessoa sobre a qual existam motivos fundados para considerar que tenha cometido um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a Humanidade, como definido nos instrumentos internacionais que contém disposições relativas a esses crimes, pode invocar o direito de procurar e de beneficiar de asilo.
3. Caberá ao Estado que concede o asilo determinar as causas que o motivam.

Artigo 2º

1. A situação das pessoas a que se refere o parágrafo 1 do artigo 1º é do interesse da comunidade internacional, sem prejuízo da soberania dos Estados e dos objetivos e princípios das Nações Unidas.
2. Quando um Estado encontrar dificuldades em conceder ou continuar a conceder asilo, os Estados, individualmente ou em conjunto, ou por intermédio das Nações Unidas, considerarão, com espírito de solidariedade internacional, as medidas necessárias para aliviar a oneração desse Estado.

Artigo 3º

1. Nenhuma das pessoas a que se refere o parágrafo 1 do artigo 1º será objeto de medidas tais como a recusa de admissão na fronteira ou, se tiver entrado no território em que procura asilo, a expulsão ou devolução obrigatória (*refoulement*) a qualquer Estado onde possa ser objeto de perseguição.
2. Poderá haver exceções ao princípio anterior apenas por razões fundamentais de segurança nacional ou para salvaguardar a população, como no caso de uma afluência em massa de pessoas.
3. Se um Estado decidir em qualquer caso que se justifica uma exceção ao princípio estabelecido no parágrafo 1 do presente artigo, considerará a possibilidade de conceder à pessoa interessada, nas condições que julgue conveniente, uma oportunidade sob a forma de asilo provisório ou de outro modo, a fim de que possa ir para outro Estado.

Artigo 4º

Os Estados que concedam asilo não permitirão que as pessoas que tenham adquirido esse estatuto se dediquem a atividades contrárias aos objetivos e princípios das Nações Unidas.

DECLARAÇÃO DE CARTAGENA **Cartagena, Novembro de 1984**

INTRODUÇÃO

O Direito de Refugiados converteu-se num ramo de crescente importância no Direito Internacional, que se encontra - com autonomia própria - entre o campo dos Direitos Humanos e o do Direito Humanitário em geral. Neste contexto, e em cumprimento do mandato da assembléia Geral das Nações Unidas para proporcionar e promover as medidas mais adequadas de proteção internacional aos refugiados, o ACNUR tomou a iniciativa de organizar o Colóquio de Cartagena, cujas conclusões e recomendações (conhecidas como Declaração de Cartagena) se apresentam nesta publicação.

Este Colóquio foi organizado conjuntamente com a Universidade de Cartagena e o Centro de Estudos do Terceiro Mundo sob os auspícios do Governo da Colômbia. Para o efeito, contou-se com o inestimável apoio pessoal de S. Ex. o Presidente da Colômbia, Dr. Belisário Betancur, e com o valioso apoio dos delegados dos governos da região, que juntaram a sua experiência à contribuição técnica dos especialistas na procura das soluções regionais mais adequadas à situação dos refugiados na América Central, México e Panamá.

A Declaração de Cartagena sobre os Refugiados, que colhe a melhor tradição latino-americana em matéria de asilo e direitos humanos, constitui um instrumento fundamental para a proteção dos refugiados, tomando-se um antecedente indispensável na matéria. Este Comissariado está empenhado na aplicação e divulgação desta Declaração, que requer a cooperação das autoridades nacionais dos países de asilo, bem como de todos os interessados em promover o bem-estar e a segurança dos refugiados.

Michel MOUSSALLI
Diretor da Divisão de proteção Internacional
Genebra, Janeiro de 1985.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

I

Recordando as conclusões e recomendações adotadas pelo Colóquio realizado no México sobre Asilo e proteção Internacional de Refugiados na América Latina, que estabeleceu importantes critérios para a análise e consideração desta matéria;

Reconhecendo que a situação na América Central, no que concerne aos refugiados, tem evoluído nestes últimos anos, de tal forma que tem adquirido novas dimensões que requerem uma especial consideração;

Apreciando os generosos esforços que os países receptores de refugiados da América Central têm realizado, não obstante as enormes dificuldades que têm enfrentado, particularmente perante a crise econômica atual;

Destacando o admirável trabalho humanitário e apolítico desempenhado pelo ACNUR nos países da América Central, México e Panamá, em conformidade com o estabelecido na Convenção das Nações Unidas de 1951 e no Protocolo de 1967, bem como na Resolução 428 (V) da assembléia Geral das Nações Unidas, em virtude da qual, o mandato do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados se aplica a todos os Estados, sejam ou não partes da mencionada Convenção e/ou Protocolo;

Tendo igualmente presente o trabalho efetuado na Comissão Interamericana de Direitos Humanos no que concerne à proteção dos direitos dos refugiados no continente;

Apoiando decididamente os esforços do Grupo Contadora para solucionar de modo efetivo e duradouro o problema dos refugiados na América Central, que constituem um avanço significativo na negociação de acordos operativos a favor da paz na região;

Expressando a sua convicção de que muitos dos problemas jurídicos e humanitários que têm surgido na região da América Central, México e Canadá, no que se refere aos refugiados, só podem ser encarados tendo em consideração a necessária coordenação e harmonização entre os sistemas universais, regionais e os esforços nacionais.

II

Tendo tomado conhecimento, com apreço, dos compromissos em matéria de refugiados incluídos na Ata de Contadora para a Paz e Cooperação na América Central, cujos critérios partilha plenamente e que a seguir se transcrevem:

- a) Realizar, se ainda o não fizeram, as alterações constitucionais, para a adesão à Convenção de 1951 e ao Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados;
- b) adotar a terminologia estabelecida na Convenção e no Protocolo, citados no parágrafo anterior, com o objetivo de diferenciar os refugiados de outras categorias de migrantes;
- c) Estabelecer os mecanismos internos necessários para aplicar as disposições da Convenção e do Protocolo citados, quando se verifique a adesão;
- d) Que se estabeleçam mecanismos de consulta entre os Países da América Central com representantes dos gabinetes governamentais responsáveis pelo tratamento do problema dos refugiados em cada Estado;
- e) Apoiar o trabalho que realiza o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) na América Central e estabelecer mecanismos diretos de coordenação para facilitar o cumprimento do seu mandato;
- f) Que todo o repatriamento de refugiados seja de caráter voluntário, manifestado individualmente e com a colaboração do ACNUR;
- g) Que, com o objetivo de facilitar o repatriamento dos refugiados, se estabeleçam comissões tripartidas integradas por representantes do Estado de origem, do Estado receptor e do ACNUR;
- h) Fortalecer os programas de proteção e assistência aos refugiados, sobretudo nos aspectos de saúde, educação, trabalho e segurança;
- i) Que se estabeleçam programas e projetos com vista à auto-suficiência dos refugiados;
- j) Capacitar os funcionários responsáveis em cada Estado pela proteção e assistência aos refugiados, com a colaboração do ACNUR ou outros organismos internacionais;

- k) Solicitar à comunidade internacional ajuda imediata para os refugiados da América Central, tanto de forma direta, mediante convênios bilaterais ou multilaterais, como através do ACNUR e outros organismos e agências;
- l) Procurar, com a colaboração do ACNUR, outros possíveis países receptores de refugiados da América Central. Em caso algum se enviará o refugiado contra a sua vontade para um país terceiro;
- m) Que os Governos da região envidem os esforços necessários para erradicar as causas que provocam o problema dos refugiados;
- n) Que, uma vez acordadas as bases para o repatriamento voluntário e individual, com garantias plenas para os refugiados, os países receptores permitam que delegações oficiais do país de origem, acompanhadas por representantes do ACNUR e do país receptor, possam visitar os acampamentos de refugiados;
- o) Que os países receptores facilitem o processo de saída dos refugiados por motivo de repatriamento voluntário e individual, em coordenação com o ACNUR;
- p) Estabelecer as medidas conducentes nos países receptores para evitar a participação dos refugiados em atividades que atentem contra o país de origem, respeitando sempre os direitos humanos dos refugiados.

III

O Colóquio adotou, deste modo, as seguintes conclusões:

Primeira - Promover dentro dos países da região a adoção de normas internas que facilitem a aplicação da Convenção e do Protocolo e, em caso de necessidade, que estabeleçam os procedimentos e afetem recursos internos para a proteção dos refugiados. Propiciar, igualmente, que a adoção de normas de direito interno sigam os princípios e critérios da Convenção e do Protocolo, colaborando assim no processo necessário à harmonização sistemática das legislações nacionais em matéria de refugiados.

Segunda - Propiciar que a ratificação ou adesão à Convenção de 1951 e ao Protocolo de 1967 no caso dos Estados que ainda não o tenham efetuado, não seja acompanhada de reservas que limitem o alcance de tais instrumentos e convidar os países que as tenham formulado a que considerem o seu levantamento no mais curto prazo.

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

Quarta - Ratificar a natureza pacífica, apolítica e exclusivamente humanitária da concessão de asilo ou do reconhecimento da condição de refugiado e sublinhar a importância do princípio internacionalmente aceite segundo o qual nada poderá ser interpretado como um ato inamistoso contra o país de origem dos refugiados.

Quinta - Reiterar a importância e a significação do princípio de *non-refoulement* (incluindo a proibição da rejeição nas fronteiras), como pedra angular da proteção internacional dos refugiados. Este princípio imperativo respeitante aos refugiados, deve reconhecer-se e respeitar-se no estado atual do direito internacional, como um princípio de *jus cogens*.

Sexta - Reiterar aos países de asilo a conveniência de que os acampamentos e instalações de refugiados localizados em zonas fronteiriças sejam instalados no interior dos países de asilo a uma distância razoável das fronteiras com vista a melhorar as condições de proteção destes, a preservar os seus direitos humanos e a pôr em prática projetos destinados à auto-suficiência e integração na sociedade que os acolhe.

Sétima - Expressar a sua preocupação pelo problema dos ataques militares aos acampamentos e instalações de refugiados que têm ocorrido em diversas partes do mundo e propor aos governos dos países da América Central, México e Panamá que apoiem as medidas propostas pelo Alto Comissariado ao Comitê Executivo do ACNUR.

Oitava - Propiciar que os países da região estabeleçam um regime de garantias mínimas de proteção dos refugiados, com base nos preceitos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 e na Convenção Americana dos Direitos Humanos, tomando-se ainda em consideração as conclusões emanadas do Comitê Executivo do ACNUR, em particular a n. 22 sobre a proteção dos Candidatos ao Asilo em Situações de Afluência em Grande Escala.

Nona - Expressar a sua preocupação pela situação das pessoas deslocadas dentro do seu próprio país. A este respeito, o Colóquio chama a atenção das autoridades nacionais e dos organismos internacionais competentes para que ofereçam proteção e assistência a estas pessoas e contribuam para aliviar a angustiosa situação em que muitas delas se encontram.

Décima - Formular um apelo aos Estados Signatários da Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 para que apliquem este instrumento na sua conduta com os asilados e refugiados que se encontram no seu território.

Décima primeira - Estudar com os países da região que contam com uma presença maciça de refugiados, as possibilidades de integração dos refugiados na vida produtiva do país, destinando os recursos da comunidade internacional que o ACNUR canaliza para a criação ou geração de empregos, possibilitando assim o desfrutar dos direitos econômicos, sociais e culturais pelos refugiados.

Décima segunda - Reiterar o caráter voluntário e individual do repatriamento dos refugiados e a necessidade de que este se efetue em condições de completa segurança, preferencialmente para o lugar de residência do refugiado no seu país de origem.

Décima terceira - Reconhecer que o reagrupamento das famílias constitui um princípio fundamental em matéria de refugiados que deve inspirar o regime de tratamento humanitário no país de asilo e, da mesma maneira, as facilidades que se concedam nos casos de repatriamento voluntário.

Décima quarta - Instar as organizações não governamentais, internacionais e nacionais a prosseguirem o seu incomensurável trabalho, coordenando a sua ação com o ACNUR e com as autoridades nacionais do país de asilo, de acordo com as diretrizes dadas por estas autoridades.

Décima quinta - Promover a utilização, com maior intensidade, dos organismos competentes do sistema interamericano e, em especial, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos com o propósito de complementar a proteção internacional dos asilados e refugiados. Desde já, para o cumprimento dessas funções, o Colóquio considera que seria aconselhável acentuar a estreita coordenação e cooperação existente entre a Comissão e o ACNUR.

Décima sexta - Deixar testemunho da importância que reveste o Programa de Cooperação OEA/ACNUR e as atividades que se têm desenvolvido e propor que a próxima etapa concentre a sua atenção na problemática que gera a afluência maciça de refugiados na América Central, México e Panamá.

Décima sétima - Propiciar nos países da América Central e do Grupo Contadora uma difusão a todos os níveis possíveis das normas internacionais e internas referentes à proteção dos refugiados e, em geral, dos direitos humanos. Em particular, o Colóquio considera de especial importância que essa divulgação se efetue contando com a valiosa cooperação das correspondentes universidades e centros superiores de ensino.

IV

Em conseqüência, o Colóquio de Cartagena

Recomenda:

- Que os compromissos em matéria de refugiados contidos na ata da Paz de Contadora constituam, para os dez Estados participantes no Colóquio, normas que devem ser necessária e escrupulosamente respeitadas para determinar a conduta a seguir em relação aos refugiados na América Central;
- Que as conclusões a que se chegou no Colóquio (III) sejam tidas adequadamente em conta para encarar a solução dos gravíssimos problemas criados pela atual afluência maciça de refugiados na América Central, México e Panamá;
- Que se publique um volume que contenha o documento de trabalho, as exposições e relatórios, bem como as conclusões e recomendações do Colóquio e restantes documentos pertinentes, solicitando ao Governo da Colômbia, ao ACNUR e aos organismos competentes da OEA que adotem as medidas necessárias a fim de conseguir a maior divulgação dessa publicação;

- Que se publique o presente documento como Declaração de Cartagena sobre os Refugiados;
- Que se solicite ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados que transmita oficialmente o conteúdo da presente Declaração aos Chefes de Estado dos países da América Central, de Belize e dos países integrantes do Grupo Contadora.

Finalmente, o Colóquio expressou o seu profundo agradecimento às autoridades colombianas, e em particular ao Senhor Presidente da República, Dr. Belisário Betancur, e ao Ministro dos Negócios Estrangeiros, Dr. Augusto Ramirez Ocampo, ao Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, Dr. Poul Hartling, que honraram com a sua presença o Colóquio, bem como à Universidade de Cartagena das Índias e ao Centro Regional de Estudos do Terceiro Mundo, pela iniciativa e realização deste importante evento. De um modo especial, o Colóquio expressou o seu reconhecimento ao apoio e hospitalidade oferecidos pelas autoridades do Departamento de Bolívar e da Cidade de Cartagena. Agradeceu, igualmente, o caloroso acolhimento do povo desta cidade, justamente conhecida como Cidade Heróica.

Finalmente, o Colóquio, deixou testemunhado o seu reconhecimento à generosa tradição de asilo e refúgio praticada pelo povo e autoridades da Colômbia.

Cartagena das Índias, 22 de Novembro de 1984.

**“Declaração e Plano de Ação do México,
para Fortalecer a Proteção Internacional
dos Refugiados na América Latina.”
Cidade do México, 16 de novembro de 2004.**

Declaração

Os governos dos países da América Latina participantes,

Reunidos na Cidade do México para celebrar o vigésimo aniversário da Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984, que revitalizou a generosa tradição de asilo da América Latina,

Reconhecendo a contribuição da América Latina ao desenvolvimento progressivo do direito internacional dos refugiados iniciado em 1889 com o Tratado sobre Direito Penal Internacional e continuado, entre outros instrumentos, através da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969, a Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984; o documento “Princípios e Critérios para a Proteção e Assistência aos Refugiados, Repatriados e Deslocados Centro-americanos na América Latina” (CIREFCA-1989), o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais de 1988, “Protocolo de São Salvador” e a Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas de 1994; assim como da doutrina e jurisprudência sobre a matéria desenvolvida, respectivamente, pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos,

Reiterando seu solene compromisso com as pessoas que têm direito à proteção internacional na América Latina,

Enfatizando que o humanismo e a solidariedade são princípios fundamentais que devem seguir orientando as políticas de Estado sobre refugiados na América Latina,

Reafirmando o direito fundamental da pessoa de buscar e receber asilo consagrado no artigo XXVII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948 e o artigo 22 (7) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969,

Reafirmando, assim mesmo, a validade e vigência dos princípios e normas contidos na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de

1951 e seu Protocolo de 1967, assim como a complementariedade do direito internacional dos refugiados, do direito internacional dos direitos humanos e do direito internacional humanitário e, portanto a importância da utilização através do princípio *pro-homine* das normas e princípios destes três ramos do direito internacional para fortalecer a proteção dos refugiados e outras pessoas que têm direito à proteção internacional,

Reconhecendo o caráter de *jus cogens* do princípio da não-devolução (*non-refoulement*), incluindo não rechaçar na fronteira, pedra angular do direito internacional dos refugiados, consagrado na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967, e afirmado assim mesmo no artigo 22 (8) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, e o artigo 3 da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, e o compromisso dos países de América Latina com a manutenção de fronteiras abertas para garantir a proteção e a segurança daqueles que têm direito à proteção internacional,

Reafirmando a obrigação dos Estados de respeitar o princípio de não discriminação e de adotar medidas para prevenir, combater e eliminar todas as formas de discriminação e xenofobia, garantindo o exercício dos direitos de todas as pessoas sujeitas à jurisdição do Estado, sem distinção alguma por motivos de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra índole, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social, incluída a condição de refugiado e a de outras pessoas que necessitam proteção,

Pedindo aos meios de comunicação que promovam os valores de solidariedade, respeito, tolerância e multi-culturalismo, destacando a problemática humanitária das vítimas de deslocamento forçado e seus direitos fundamentais,

Reafirmando os princípios de indivisibilidade e interdependência de todos os direitos humanos e a necessidade de uma proteção integral dos refugiados, que garanta o devido exercício de seus direitos, em particular, os direitos civis, econômicos, sociais e culturais,

Reconhecendo que a unidade da família é um direito humano fundamental dos refugiados e *recomendando*, portanto, a adoção de mecanismos que garantam seu respeito,

Reconhecendo a atualidade da Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984 e sua importância para continuar inspirando as

políticas públicas de proteção e busca de soluções duradouras nas situações de refugiados que América Latina enfrenta no presente,

Reconhecendo a importância dos princípios consagrados pela Declaração de Cartagena sobre os Refugiados para proporcionar proteção e buscar soluções duradouras, constatou-se a necessidade de avançar numa consideração mais profunda de suas recomendações,

Recomendando que no marco de uma progressiva harmonização legislativa em matéria de refugiados, dentro dos processos em marcha de integração regional, se incorporem devidamente os princípios e normas contados na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967, a Convenção Americana de Direitos Humanos e demais instrumentos internacionais relevantes,

Reconhecendo os importantes avanços que se fizeram em alguns países da região Latino-Americana no estabelecimento de mecanismos eficientes para a determinação da condição de refugiado, e *assinalando*, ainda assim, a importância de continuar fortalecendo estes mecanismos,

Animando àqueles países que ainda não contam com legislação sobre refugiados para que adotem a brevidade e solicitem para este fim a assessoria técnica do ACNUR; assim como àqueles países que estão em processo de revisão de sua legislação a efeito de que sua legislação interna seja consistente com os padrões internacionais e regionais em matéria de refugiados e direitos humanos, e se supere eventuais lacunas existentes entre a prática estatal e a norma escrita,

Reconhecendo a responsabilidade dos Estados de proporcionar proteção internacional aos refugiados, assim como a necessária cooperação internacional técnica e financeira para encontrar soluções duradouras, no marco de compromisso com a consolidação do Estado de Direito nos países de América Latina, no respeito universal aos direitos humanos e aos princípios de solidariedade e responsabilidade compartilhada,

Afirmado que as políticas de segurança e luta contra o terrorismo devem enquadrar-se dentro do respeito dos instrumentos nacionais e internacionais de proteção aos refugiados e dos direitos humanos em geral,

Constatando com preocupação que em alguns lugares da América Latina persiste o deslocamento interno de pessoas assim como fluxos de refugiados,

Ressaltando que ante a gravidade da problemática do deslocamento forçado na região é necessário atentar para suas causas e, simultaneamente, desenvolver políticas e soluções pragmáticas para proporcionar proteção efetiva àqueles que requeriram,

Reiterando a conclusão décima sexta da Declaração de São José de 1994 sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas na qual se afirmava “que a problemática dos deslocados internos, não obstante ser fundamentalmente de responsabilidade dos Estados dos quais são nacionais, constitui também objeto de preocupação da comunidade internacional por se tratar de um tema de direitos humanos que pode estar relacionado com a prevenção das causas que originam os fluxos de refugiados...”,

Reconhecendo que a perseguição pode guardar relação com o gênero e a idade dos refugiados; assim como a necessidade de proporcionar proteção e assistência humanitária atendendo às necessidades diferenciadas de homens e mulheres, crianças e meninas, adolescentes e adultos idosos, pessoas com necessidades especiais, minorias e grupos étnicos,

Reconhecendo a existência de fluxos migratórios mistos, dentro dos quais há pessoas que podem ser qualificadas como refugiadas que requerem um tratamento específico com as devidas salvaguardas legais que garantam sua identificação e acesso aos procedimentos de determinação da condição de refugiado; e portanto *ressaltando* a importância de continuar prestando atenção à proteção dos refugiados nos foros multilaterais regionais em matéria de migração e, em particular, na Conferência Regional de Migração (Processo Puebla) e a Conferência Sul-Americana de Migração,

Destacando o papel em matéria de proteção dos refugiados das Procuradorias e Comissariados de Direitos Humanos e as Defensorias do Povo e dos Habitantes, entendidas daqui em diante como instituições nacionais de promoção e proteção de direitos humanos, como entidades estatais independentes que zelam pelo devido exercício da administração pública e a promoção e proteção dos direitos fundamentais da pessoa,

Destacando, da mesma forma, a contribuição decisiva proporcionada pelas Organizações Não-Governamentais e outras instâncias da sociedade civil na proteção e assistência dos refugiados e outras pessoas que requerem proteção, incluindo seu trabalho de assessoria no desenvolvimento de políticas de proteção e soluções duradouras,

Reconhecendo a necessidade de continuar promovendo o direito internacional dos refugiados, o direito internacional dos direitos humanos e o direito internacional humanitário, assim como de difundir as boas práticas de proteção e de soluções duradouras na América Latina,

Destacando a importância de fortalecer a cooperação entre os órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), para uma proteção mais efetiva dos refugiados e outras pessoas em necessidade de proteção, e conclamando-lhes a continuar estreitando esta colaboração,

Convencidos que, apesar dos significativos avanços na proteção dos refugiados na América Latina, é necessário que os Estados intensifiquem seus esforços para proporcionar proteção, assistência e encontrar soluções adequadas para os refugiados na região, dentro de um espírito de solidariedade e responsabilidade compartilhada com o apoio da cooperação internacional,

Destacando que a repatriação voluntária é a solução duradoura por excelência para os refugiados e que para sua realização em segurança e dignidade é fundamental que os governos dos países de origem, com o apoio da cooperação internacional, tomem as medidas oportunas para garantir a proteção de seus nacionais repatriados,

Reiterando aos Estados, aos organismos internacionais e à sociedade civil a importância, de incorporar plenamente às populações desarraigadas no desenho e na execução prática dos programas para sua atenção e proteção, reconhecendo e valorando seu potencial humano,

Fazendo um chamado à comunidade internacional representada pelas Nações Unidas, o Sistema Interamericano e, particularmente, aos países doadores, para que continuem apoiando este importante trabalho de proteção aos refugiados que realizem os Estados da América Latina com a cooperação do ACNUR e da sociedade civil,

Havendo tomado nota das conclusões adotadas por consenso nas quatro reuniões sub-regionais realizadas em Brasília, Brasil; São José, Costa Rica; Cartagena de Índias e Bogotá, Colômbia, e *desejando* pôr em prática as valiosas recomendações do processo preparatório, cuja execução contribuirá ao cumprimento na América Latina da Agenda Para a Proteção adotada pelo Comitê Executivo do ACNUR em 2002,

RESOLVEM,

Aprovar a presente Declaração e o Plano de Ação adjunto como “Declaração e Plano de Ação de México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados em América Latina”.

Solicitar ao ACNUR e à comunidade internacional seu apoio na execução do Plano de Ação, incluindo os programas relativos a soluções duradouras.

Celebrar e apoiar a proposta do Brasil para o estabelecimento de um programa regional de re-assentamento na América Latina.

Exortar ao ACNUR para que no exercício de sua responsabilidade de supervisão solicite informes periódicos aos Estados com respeito à situação dos refugiados nos países da América Latina e, àqueles Estados partes, com respeito à aplicação da Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967.

Solicitar ao ACNUR apoiar com maior intensidade aos países da América Latina nos processos de integração local dos refugiados.

Tomar em conta devidamente a presente Declaração e o Plano de Ação adjunto para encarar a solução da situação dos refugiados em América Latina.

Solicitar aos organizadores e patrocinadores deste evento, que se publique um volume que contenha os documentos de trabalho, os informes das reuniões preparatórias e a Declaração e o Plano de Ação de México, solicitando ao Governo do México, ao ACNUR e aos organismos competentes da OEA que adotem as medidas necessárias para lograr uma ampla difusão.

Solicitar ao ACNUR transmitir oficialmente o conteúdo da Declaração e Plano de Ação de México aos Chefes de Estado dos países participantes para sua ampla difusão.

Solicitar ao Presidente dos Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quesada que, se o considera pertinente, desse a conhecer a realização do presente evento na XIV Conferência Ibero-americana, que terá lugar no dia 18 e 19 de novembro do ano em curso em São José da Costa Rica.

Finalmente, os participantes expressaram seu profundo agradecimento ao Governo e ao povo do México como país anfitrião do evento comemorativo nos dias 15 e 16 de novembro de 2004 na Cidade de México; aos governos da Costa Rica, Brasil e Colômbia por haver co-

auspiciado as reuniões preparatórias, ao ACNUR e ao Conselho Norueguês para Refugiados como organizadores, e à Corte Interamericana de Direitos Humanos, à Comissão Interamericana de Direitos Humanos e ao Instituto Interamericano de Direitos Humanos como patrocinadores; assim como às organizações da sociedade civil, as instituições nacionais de promoção e proteção aos direitos humanos, e aos especialistas que seus conselhos e oportunas recomendações prestaram uma contribuição fundamental neste processo.

Cidade do México, a 16 de novembro de 2004.

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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

TÍTULO I

Dos Aspectos Caracterizadores

CAPÍTULO I

Do Conceito, da Extensão e da Exclusão

SEÇÃO I

Do Conceito

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

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

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

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

SEÇÃO II

Da Extensão

Art. 2º Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos 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.

SEÇÃO III

Da Exclusão

Art. 3º Não se beneficiarão da condição de refugiado os indivíduos que:

I - já desfrutem de proteção ou assistência por parte de organismos ou instituição das Nações Unidas que não o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR;

II - sejam residentes no território nacional e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro;

III - tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas;

IV - sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

CAPÍTULO II

Da Condição Jurídica de Refugiado

Art. 4º 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.

Art. 5º O refugiado gozará de direitos e estará sujeito aos deveres dos estrangeiros no Brasil, ao disposto nesta Lei, na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, cabendo-lhe a obrigação de acatar as leis, regulamentos e providências destinados à manutenção da ordem pública.

Art. 6º O refugiado terá direito, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, a cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica, carteira de trabalho e documento de viagem.

TÍTULO II

Do Ingresso no Território Nacional e do Pedido de Refúgio

Art. 7º O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual

lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível.

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

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

Art. 8º O ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes.

Art. 9º A autoridade a quem for apresentada a solicitação deverá ouvir o interessado e preparar termo de declaração, que deverá conter as circunstâncias relativas à entrada no Brasil e às razões que o fizeram deixar o país de origem.

Art. 10. A solicitação, apresentada nas condições previstas nos artigos anteriores, suspenderá qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular, instaurado contra o peticionário 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.

TÍTULO III **Do Conare**

Art. 11. Fica criado o Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça.

CAPÍTULO I **Da Competência**

Art. 12. Compete ao CONARE, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o

Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados:

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

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

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

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

V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei.

Art. 13. O regimento interno do CONARE será aprovado pelo Ministro de Estado da Justiça.

Parágrafo único. O regimento interno determinará a periodicidade das reuniões do CONARE.

CAPÍTULO II

Da Estrutura e do Funcionamento

Art. 14. O CONARE será constituído por:

I - um representante do Ministério da Justiça, que o presidirá;

II - um representante do Ministério das Relações Exteriores;

III - um representante do Ministério do Trabalho;

IV - um representante do Ministério da Saúde;

V - um representante do Ministério da Educação e do Desporto;

VI - um representante do Departamento de Polícia Federal;

VII - um representante de organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País.

§ 1º O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR será sempre membro convidado para as reuniões do CONARE, com direito a voz, sem voto.

§ 2º Os membros do CONARE serão designados pelo Presidente da República, mediante indicações dos órgãos e da entidade que o compõem.

§ 3º O CONARE terá um Coordenador-Geral, com a atribuição de preparar os processos de requerimento de refúgio e a pauta de reunião.

Art. 15. A participação no CONARE será considerada serviço relevante e não implicará remuneração de qualquer natureza ou espécie.

Art. 16. O CONARE reunir-se-á com *quorum* de quatro membros com direito a voto, deliberando por maioria simples.

Parágrafo único. Em caso de empate, será considerado voto decisivo o do Presidente do CONARE.

TÍTULO IV **Do Processo de Refúgio**

CAPÍTULO I **Do Procedimento**

Art. 17. O estrangeiro deverá apresentar-se à autoridade competente e externar vontade de solicitar o reconhecimento da condição de refugiado.

Art. 18. A autoridade competente notificará o solicitante para prestar declarações, ato que marcará a data de abertura dos procedimentos.

Parágrafo único. 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.

Art. 19. Além das declarações, prestadas se necessário com ajuda de intérprete, deverá o estrangeiro preencher a solicitação de reconhecimento como refugiado, a qual deverá conter identificação completa, qualificação profissional, grau de escolaridade do solicitante e membros do seu grupo familiar, bem como relato das circunstâncias e fatos que fundamentem o pedido de refúgio, indicando os elementos de prova pertinentes.

Art. 20. O registro de declaração e a supervisão do preenchimento da solicitação do refúgio devem ser efetuados por funcionários qualificados e em condições que garantam o sigilo das informações.

CAPÍTULO II

Da Autorização de Residência Provisória

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

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

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

Art. 22. Enquanto estiver pendente o processo relativo à solicitação de refúgio, ao peticionário será aplicável a legislação sobre estrangeiros, respeitadas as disposições específicas contidas nesta Lei.

CAPÍTULO III

Da Instrução e do Relatório

Art. 23. A autoridade competente procederá a eventuais diligências requeridas pelo CONARE devendo averiguar todos os fatos cujo conhecimento seja conveniente para uma justa e rápida decisão, respeitando sempre o princípio da confidencialidade.

Art. 24. Finda a instrução, a autoridade competente elaborará, de imediato, relatório, que será enviado ao Secretário do CONARE, para inclusão na pauta da próxima reunião daquele Colegiado.

Art. 25. Os intervenientes nos processos relativos às solicitações de refúgio deverão guardar segredo profissional quanto às informações a que terão acesso no exercício de suas funções.

CAPÍTULO IV

Da Decisão, da Comunicação e do Registro

Art. 26. A decisão pelo reconhecimento da condição de refugiado será considerada ato declaratório e deverá estar devidamente fundamentada.

Art. 27. Proferida a decisão, o CONARE notificará o solicitante e o Departamento de Polícia Federal, para as medidas administrativas cabíveis.

Art. 28. 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.

CAPÍTULO V

Do Recurso

Art. 29. 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.

Art. 30. Durante a avaliação do recurso, será permitido ao solicitante de refúgio e aos seus familiares permanecer no território nacional, sendo observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 21 desta Lei.

Art. 31. 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.

Art. 32. No caso de recusa definitiva de refúgio, ficará o solicitante sujeito à legislação de estrangeiros, não devendo ocorrer sua transferência para o seu país de nacionalidade ou de residência habitual, enquanto permanecerem as circunstâncias que põem em risco sua vida, integridade física e liberdade, salvo nas situações determinadas nos incisos III e IV do art. 3º desta Lei.

TÍTULO V

Dos Efeitos do Estatuto de Refugiados Sobre a Extradicação e a Expulsão

CAPÍTULO I

Da Extradicação

Art. 33. O reconhecimento da condição de refugiado obstará o seguimento de qualquer pedido de extradicação baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio.

Art. 34. A solicitação de refúgio suspenderá, até decisão definitiva, qualquer processo de extradicação pendente, em fase administrativa ou judicial, baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio.

Art. 35. Para efeito do cumprimento do disposto nos arts. 33 e 34 desta Lei, a solicitação de reconhecimento como refugiado será comunicada ao órgão onde tramitar o processo de extradição.

CAPÍTULO II **Da Expulsão**

Art. 36. Não será expulso do território nacional o refugiado que esteja regularmente registrado, salvo por motivos de segurança nacional ou de ordem pública.

Art. 37. A expulsão de refugiado do território nacional não resultará em sua retirada para país onde sua vida, liberdade ou integridade física possam estar em risco, e apenas será efetivada quando da certeza de sua admissão em país onde não haja riscos de perseguição.

TÍTULO VI **Da Cessação e da Perda da Condição de Refugiado**

CAPÍTULO I **Da Cessação da Condição de Refugiado**

Art. 38. Cessarà a condição de refugiado nas hipóteses em que o estrangeiro:

I - voltar a valer-se da proteção do país de que é nacional;

II - recuperar voluntariamente a nacionalidade outrora perdida;

III - adquirir nova nacionalidade e gozar da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu;

IV - estabelecer-se novamente, de maneira voluntária, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido;

V - não puder mais continuar a recusar a proteção do país de que é nacional por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado;

VI - sendo apátrida, estiver em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, uma vez que tenham deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado.

CAPÍTULO II

Da Perda da Condição de Refugiado

Art. 39. Implicará perda da condição de refugiado:

I - a renúncia;

II - a prova da falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado ou a existência de fatos que, se fossem conhecidos quando do reconhecimento, teriam ensejado uma decisão negativa;

III - o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública;

IV - a saída do território nacional sem prévia autorização do Governo brasileiro.

Parágrafo único. Os refugiados que perderem essa condição com fundamento nos incisos I e IV deste artigo serão enquadrados no regime geral de permanência de estrangeiros no território nacional, e os que a perderem com fundamento nos incisos II e III estarão sujeitos às medidas compulsórias previstas na Lei nº 6.815 de 19 de agosto de 1980.

CAPÍTULO III

Da Autoridade Competente e do Recurso

Art. 40. Compete ao CONARE decidir em primeira instância sobre cessação ou perda da condição de refugiado, cabendo, dessa decisão, recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação.

§ 1º A notificação conterà breve relato dos fatos e fundamentos que ensejaram a decisão e cientificará o refugiado do prazo para interposição do recurso.

§ 2º Não sendo localizado o estrangeiro para a notificação prevista neste artigo, a decisão será publicada no Diário Oficial da União, para fins de contagem do prazo de interposição de recurso.

Art. 41. A decisão do Ministro de Estado da Justiça é irrecorrível e deverá ser notificada ao CONARE, que a informará ao estrangeiro e ao Departamento de Polícia Federal, para as providências cabíveis.

TÍTULO VII **Das Soluções Duráveis**

CAPÍTULO I **Da Repatriação**

Art. 42. A repatriação de refugiados aos seus países de origem deve ser caracterizada pelo caráter voluntário do retorno, salvo nos casos em que não possam recusar a proteção do país de que são nacionais, por não mais subsistirem as circunstâncias que determinaram o refúgio.

CAPÍTULO II **Da Integração Local**

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

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

CAPÍTULO III **Do Reassentamento**

Art. 45. O reassentamento de refugiados em outros países deve ser caracterizado, sempre que possível, pelo caráter voluntário.

Art. 46. O reassentamento de refugiados no Brasil se efetuará de forma planejada e com a participação coordenada dos órgãos estatais e, quando possível, de organizações não-governamentais, identificando áreas de cooperação e de determinação de responsabilidades.

TÍTULO VIII **Das Disposições Finais**

Art. 47. Os processos de reconhecimento da condição de refugiado serão gratuitos e terão caráter urgente.

Art. 48. Os preceitos desta Lei deverão ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com todo dispositivo pertinente de instrumento internacional de proteção de direitos humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido.

Art. 49. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 22 de julho de 1997; 176º da Independência
e 109º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Iris Rezende

Diário Oficial da União nº 139 - Seção I - Páginas 15822-15824 -
23 de julho de 1997

REGIMENTO INTERNO DO COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS - CONARE

CAPÍTULO I

DA COMPETÊNCIA

Art. 1º - O Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE , órgão colegiado, criado pela Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997, vinculado ao Ministério da Justiça, por força do Art. 11 da referida lei, tem por finalidade:

I – analisar o pedido e decidir sobre o reconhecimento da condição de refugiado;

II – deliberar quanto à cessação, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;

III – declarar a perda da condição de refugiado;

IV – orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência, integração local e apoio jurídico aos refugiados, com participação dos Ministérios e instituições que compõem o CONARE;

V – aprovar instruções normativas que possibilitem a execução da Lei nº 9.474/97.

CAPÍTULO II DA ORGANIZAÇÃO

Seção I Composição

Art. 2º - O CONARE tem a seguinte composição:

I – Um representante de cada ministério a seguir indicado:

a) da Justiça, que o presidirá;

b) das Relações Exteriores, que exercerá a Vice-Presidência;

c) do Trabalho;

d) da Saúde;

e) da Educação e do Desporto.

II – Um representante do Departamento de Polícia Federal;

III – Um representante de organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e de proteção aos refugiados no País.

IV – Um representante do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR como membro convidado, com direito a voz, sem voto.

Art. 3º - Os membros do CONARE, titulares e suplentes, serão designados e dispensados pelo Presidente da República. A designação far-se-á mediante proposta do Ministro de Estado da Justiça, resultante de indicação:

a) dos respectivos Ministros de Estado, no caso dos incisos I e II;

b) do dirigente da organização não-governamental, no caso do inciso III.

Parágrafo único – Os membros, em suas faltas ou impedimentos, serão substituídos por seus suplentes.

Seção II **Funcionamento**

Art. 4º - O CONARE se reunirá toda vez que for convocado por seu presidente, com periodicidade não superior a 60 dias, contados da data da última reunião ordinária, e extraordinariamente por determinação do seu presidente ou por proposta da maioria absoluta de seus membros.

Art. 5º - Das reuniões do CONARE poderão participar, como convidados, personalidades, técnicos ou especialistas, que possam contribuir com os trabalhos.

Art. 6º - As reuniões do CONARE poderão ser instaladas presentes 4 (quatro) de seus membros.

Art. 7º - Das reuniões serão lavradas atas, as quais serão submetidas à aprovação do CONARE, em reunião subsequente.

Art. 8º - Nas reuniões do CONARE serão debatidos os itens constantes da agenda a ser distribuída com antecedência aos membros. As discussões dos itens da agenda, a critério do Presidente, poderão ser de três modalidades: geral, de trabalho e restrita.

§1º - À discussão geral comparecerão os membros do CONARE, assessores e convidados.

§ 2º - À discussão de trabalho comparecerão os membros, que poderão estar acompanhados de um assessor.

§ 3º - À discussão restrita comparecerão somente os membros do CONARE.

Art. 9º - O CONARE deliberará por meio de resoluções e despachos.

§ 1º - As resoluções serão de duas modalidades: normativas e recomendatórias constituem-se de orientações a instituições públicas ou privadas e de providências administrativas.

§ 2º - As Resoluções serão declaradas, aprovadas pelo Presidente, desde que haja aprovação por consenso ou por maioria dos membros presentes à reunião.

§ 3º - Em caso de empate, caberá ao Presidente o voto decisivo.

§ 4º - As Resoluções normativas serão publicadas no Diário Oficial.

Art. 10 – Aos membros é facultado pedir vista sobre qualquer matéria em discussão constante da pauta, que, se não decidida na oportunidade, será incluída obrigatoriamente na agenda da reunião seguinte, ainda que solicitada por mais de um membro.

Art. 11 – Os membros poderão requerer a discussão de matéria não incluída na pauta, inclusive propostas de resolução, mediante aprovação por consenso ou por maioria simples dos presentes à reunião.

Art. 12 – Durante as reuniões, na eventual ausência do Presidente ou do Vice-Presidente, a presidência será exercida, sucessivamente, pelos membros titulares presentes de acordo com a precedência oficial constante no Art. 2º deste Regimento.

Art. 13 – O CONARE estabelecerá, por meio de resoluções, regras de procedimentos relativas ao seu funcionamento, à ordem dos trabalhos e à instrução dos processos.

Sessão III **Atribuição dos Membros**

Art. 14 – Ao Presidente competente:

I – convocar e presidir as reuniões do CONARE;

II – declarar a aprovação ou formalizar as decisões do CONARE;

III – coordenar e supervisionar as atividades do CONARE;

IV – representar o CONARE em todos os casos que se fizerem necessários;

V – baixar os atos administrativos necessários ao funcionamento do órgão;

VI – deliberar, liminarmente, sobre matéria de urgência, devendo tal decisão ser submetida ao referendo dos membros, na reunião subsequente;

Art. 15 – Aos membros do CONARE compete:

I – relatar e votar as matérias que lhe forem distribuídas;

II – redigir minuta de resolução para a qual forem designados;

III – propor diligências que julgar necessárias ao exercício das suas atribuições;

IV – pronunciar-se e votar sobre assuntos em deliberação;

V - pedir vistas de qualquer matéria ou processo que estejam sendo analisados.

CAPÍTULO III DA COORDENAÇÃO-GERAL

Art. 16 – A Coordenação-Geral do CONARE, vinculada ao Departamento de Estrangeiros da Secretaria de Justiça do Ministério da Justiça, terá apoio técnico e administrativo desse Departamento (sendo o Coordenador-Geral bacharel em Direito ou em Relações Internacionais)

Art. 17 – Ao Coordenador- Geral compete:

I – participar das reuniões, sem direito de voto;

II - supervisionar, orientar e coordenar os serviços da Coordenação-Geral;

III – expedir certidões de atos relativos às deliberações do CONARE;

IV – lavrar as atas das reuniões do CONARE;

V – preparar e distribuir documentação a ser colocada em discussão nas reuniões;

VI – coordenar os procedimentos de entrevistas e instrução dos processos.

CAPÍTULO IV DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 18 – Da decisão do CONARE que denegar o pedido de reconhecimento da condição de refugiado, caberá recurso ao ministro de Estado da justiça, no prazo de 15 dias, contados da data de ciência da decisão denegatória.

§ 1º - o recurso deverá ser fundamentado com razões de fato e de direito, fazendo-se acompanhar das respectivas provas, se for o caso.

§ 2º - a decisão do recurso será comunicada ao CONARE na reunião subsequente.

Art. 19 - Os casos omissos e as dúvidas, inclusive na aplicação deste Regimento, serão solucionados pelo Presidente do CONARE, ouvido o Plenário.

Art. 20 – Este Regimento será submetido à aprovação do Ministério de Estado da Justiça e entrará em vigor na data de sua publicação.

RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 1, DE 27 DE OUTUBRO DE 1998

Estabelece modelo para o Termo de Declaração a ser preenchido pelo Departamento de Polícia Federal por ocasião da solicitação inicial de refúgio.

O COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS – CONARE, instituído pela Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, no uso de suas atribuições, objetivando implementar o disposto no artigo 9º do referido diploma legal, RESOLVE:

Art. 1º Adotar modelo de termo de declaração constante do Anexo I desta Resolução, a ser preenchido pelo Departamento de Polícia Federal por ocasião da solicitação inicial de refúgio.

Art. 2º O referido termo deverá ser encaminhado à Coordenadoria – Geral do CONARE, com cópia à respectiva Cáritas Arquidiocesana, visando ao preenchimento do questionário que possibilitará a apreciação do pedido de refúgio.

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

SANDRA VALLE
Presidente

ANEXO I
TERMO DE DECLARAÇÃO

Nome do declarante: _____

Data de nascimento: _____

Nome do pai: _____

Nome da mãe: _____

Cidade e país de nascimento: _____

Nacionalidade: _____

Sexo: _____

Estado Civil: _____

Fala o idioma português: _____

Em caso negativo, especificar o idioma: _____

Intérprete (s) nomeados (s): _____

Número, local e data de expedição do documento de viagem com o qual entra no Brasil (passaporte ou Carteira de Identidade):

Cidade e data de saída do país de origem: _____

Local (ais) onde fez escala antes de sua chegada no Brasil, indicando o tempo de permanência em cada localidade (s):

Motivo de saída do país de origem ou de proveniência: (descrever de forma sucinta a situação do país de origem e o temor em retornar)

Já solicitou refúgio anteriormente: _____

Em caso positivo, indicar: _____

País (es): _____

Data (s): _____

Grupo familiar que o (a) acompanha no Brasil (esposo(a), filhos(as), pais e outros): _____

Nome completo: _____

Filiação: _____

Data de nascimento: _____

Relação de parentesco: _____

(Se necessitar de mais espaço, utilize o verso e outras folhas)

Familiares que permanecem no país de origem (esposo(a), filhos(as), pais):

Nome completo _____

Data de nascimento _____ Relação de parentesco _____

Nada mais havendo a informar, foi o(a) declarante cientificado(a) pela autoridade da Polícia Federal, _____ a, comparecer à sede da Cáritas Arquidiocesana, localizada na _____

_____ para dar seguimento ao pedido de reconhecimento de refúgio.

Local / Data

Assinam o presente termo:

Autoridade: _____

Escrivão: _____

Solicitante: _____

Intérprete(s): _____

RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 2, DE 27 DE OUTUBRO DE 1998

Adota modelo de questionário para solicitação de refúgio

O COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS – CONARE, instituído pela Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, no uso de suas atribuições, objetivando implementar o disposto no artigo 9º do referido diploma legal, RESOLVE:

Art. 1º Adotar o modelo de formulário de solicitação do reconhecimento da condição de refugiado constante do Anexo I desta Resolução.

Art. 2º O referido questionário será preenchido pelo solicitante de refúgio na sede da respectiva Cáritas Arquidiocesana, e posteriormente encaminhada à Coordenação – Geral do CONARE para os procedimentos pertinentes.

Parágrafo único. Nas circunscrições onde não houver sede da Cáritas Arquidiocesana, o preenchimento deverá ser feito no Departamento de Polícia Federal e encaminhado juntamente com o termo de Declarações de que trata a Resolução Normativa nº 1, de 27 de outubro de 1998.

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

LUIZ PAULO TELES FERREIRA BARRETO
Presidente do Comitê

ANEXO I

QUESTIONÁRIO PARA SOLICITAÇÃO DE REFÚGIO

I - IDENTIFICAÇÃO

Nome completo: _____

Sexo: masculino () feminino ()

Estado civil: _____

Nome do pai: _____

Nome da mãe: _____

País de origem / nacionalidade: _____

Data de nascimento: ____/____/____

Ocupação: _____

Profissão: _____

Escolaridade: _____

Endereço em seu país de origem: _____

Endereço atual: _____

Documentos de viagem ou identificação (anexar cópia do documento e dados pertinentes. Se isto não for possível, indicar razão no verso).

Passaporte nº _____

Carteira de Identidade nº _____

Outros: _____

Grupo familiar que o (a) acompanha no Brasil (esposo(a), filhos(as), pais e outros):

Nome completo: _____

Data de nascimento: ____/____/____

Relação de parentesco: _____

Escolaridade: _____

Familiares que permanecem no país de origem (esposo(a), filhos(as), pais):

Nome completo _____

Data de nascimento ____/____/____

Relação de parentesco _____

Escolaridade _____

II CIRCUNSTÂNCIAS DA SOLICITAÇÃO

1. Cidade e data de saída do país: _____

Meio de transporte: aéreo () marítimo () terrestre ()

2. Com quais documentos saiu de seu país de origem? Especifique-os.

3. Indique os lugares onde se fez escalas antes de sua chegada ao Brasil. Especifique o período de permanência em cada localidade.

4. Cidade e data de chegada ao Brasil: _____

Forma de ingresso: Legal () Ilegal ()

5. Já solicitou refúgio no Brasil ou em outro país? Sim () Não ()

6. Já foi reconhecido (a) como refugiado(a) no Brasil ou em outro país?

Sim () Não ()

7. Já esteve sob proteção ou assistência de algum organismo internacional?

Sim () Não ()

Em caso afirmativo, indicar:

Data ____/____/____

País (es): _____

Organismo Internacional: _____

Detalhar as razões (anexar cópias dos documentos): _____

8. Você ou algum membro de sua família pertence ou pertenceu a alguma organização ou grupo político, religioso, militar, étnico ou social em seu país de origem?

Sim () Não ()

Em caso afirmativo:

(a) participação – pessoal ()
membro da família (grau de parentesco) ()

(b) Indicar a organização _____

(c) descrever quais as atividades desempenhadas por você ou por membro de sua família na organização acima citada, especificando o período correspondente. _____

9. Esteve envolvido (a) em incidentes que resultaram em violência física? Em caso afirmativo, descrever a espécie do incidente a forma de sua participação: _____

10. Alguma vez foi detido (a) ou preso (a)? Sim () Não ()

Em caso afirmativo, indique o (os) motivo (s), a (s) datas (s) e o lugar (es) onde tal fato ocorreu: _____

11. Deseja voltar a seus país de origem? Sim () Não ()

Em caso negativo indique as razões: _____

(a) as autoridades de seu país de origem permitiram seu regresso? Por quê? Sim () Não ()

(b) o que aconteceria se regressasse ao seu país de origem?

(c) teme sofrer alguma ameaça a sua integridade física caso regressar? Sim () Não ()

Em caso afirmativo, indique as razões _____

12. Por que saiu de seu país de origem? _____

Dê explicações detalhadas, descrevendo também qualquer acontecimento ou experiência pessoal especial ou as medidas adotadas contra você ou membros de sua família que o (a) levaram a abandonar seu país de origem (se possuir prova, favor anexá-la. Se necessitar de mais espaço, utilize o verso e outras folhas).

Declaro formalmente que as afirmações por mim emitidas são completas e verídicas.

Reconheço ainda, que as informações falsas ou materialmente incompletas podem ter como resultado perda de minha condição de refugiado (a) no Brasil, estando sujeito (a) às medidas compulsórias previstas na Lei nº 6.815, de 19.08.80.

Data ____/____/____

Local _____

Assinatura

RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 3, DE 27 DE OUTUBRO DE 1998

Estabelece modelo de Termo de Responsabilidade que deverá preceder o registro, na condição de refugiado, no Departamento de Polícia Federal

O COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS – CONARE, instituído pela Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, no uso de suas atribuições, objetivando implementar o disposto no artigo 9º do referido diploma legal, RESOLVE:

Art. 1º. Adotar o modelo de termo de responsabilidade constante do Anexo I desta Resolução, que deverá ser assinado pelo refugiado perante o Departamento de Polícia Federal, previamente ao seu registro naquele órgão.

Art. 2º. A autoridade competente deverá utilizar a ajuda de intérprete nos casos em que o requerente não domine o idioma português, visando a possibilitar a plena ciência do conteúdo do termo.

Art. 3º. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º. Revogam-se as disposições em contrário.

SANDRA VALLE

Presidente

ANEXO I

TERMO DE RESPONSABILIDADE

Eu, _____
de nacionalidade, _____, natural de _____,
nascido (a) em ___/___/___, portador
(a) do documento de identidade _____, tendo sido
reconhecido (a) no Brasil como refugiado (a) pelo CONARE, na reu-
nião realizada no dia ___/___/___, cuja decisão foi comunicada
a DPMAF, pelo Ofício nº _____, de ___/___/___, declaro que:

a) reconheço a temporariedade da condição de refugiado (a) decla-
rada pelo Brasil, a qual subsistirá enquanto perdurem as condições
que a determinaram, sendo passível de revisão a qualquer tempo,
inclusive por descumprimento das normas que a regulam;

b) comprometo-me a cumprir, fielmente, as disposições estipuladas
na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, no Pro-
tocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1967, e na Lei nº 9.474,
de 22 de julho de 1997, que conferem aos refugiados os mesmos
direitos e deveres dos estrangeiros residentes no Brasil, cabendo-me
a obrigação de acatar as leis, regulamentos e providências destina-
dos à manutenção da ordem pública;

c) obrigo-me, igualmente, a respeitar os direitos e deveres constantes
da legislação brasileira, tendo ciência de que estou sujeito (a) às leis civis
e penais do Brasil e comprometo-me a respeitá-las e fazer cumpri-las;

d) assumo a responsabilidade de colaborar com as autoridades bra-
sileiras e com as agências humanitárias que prestam ajuda orientadora
e assistencial aos refugiados no Brasil;

e) estou ciente de que a comprovação da falsidade das provas e/ou
declarações por mim apresentadas quando da solicitação de refúgio
bem como a omissão de fatos que, se conhecidos, ensejariam deci-
são negativa, ou ainda o exercício de atividades contrárias à segu-
rança nacional ou à ordem pública implicarão a perda de minha con-
dição de refugiado(a), com a conseqüente aplicação das medidas
compulsórias previstas na Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980;

f) declaro ter o efetivo conhecimento de que a saída do território nacional sem prévia autorização do Governo brasileiro acarretará, também, a perda de minha condição de refugiado (a);

Declaro, finalmente, que, com a ajuda de intérprete, entendi o conteúdo do presente termo de responsabilidade e o assino de modo consciente, na presença das testemunhas abaixo assinadas e qualificadas.

_____ de _____ de _____

Refugiado

RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 4, DE 11 DE MARÇO DE 1999

Extensão da condição de refugiado a título de reunião familiar.

O COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS – CONARE, instituído pela Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, no uso de suas atribuições, objetivando implementar o disposto no artigo 9º do referido diploma legal, RESOLVE:

Art. 1º. Poderão ser estendidos os efeitos da condição de refugiado, a título de reunião familiar, ao cônjuge, ascendente ou descendente, assim como aos demais integrantes do grupo familiar que dependam economicamente do refugiado, desde que se encontrem em território nacional.

Art. 2º. Para efeito do disposto nesta Resolução, consideram-se dependentes:

I – o cônjuge;

II – filhos (as) solteiros (as), menores de 21 anos, naturais ou adotivos, ou maiores quando não puderem prover o próprio sustento;

III – ascendentes; e

IV – irmãos, netos, bisnetos ou sobrinhos, se órfãos, solteiros e menores de 21 anos, ou de qualquer idade quando não puderem prover o próprio sustento;

§ 1º. Considera-se equiparado órfão o menor cujos pais encontrem-se presos ou desaparecidos.

§ 2º. A avaliação da situação a que se refere os incisos I e IV deste artigo atenderá a critérios de ordem física e mental e deverá ser declarada por médico.

Art. 4º. Para os fins previstos nesta Resolução adotar-se-á o modelo de termo de solicitação constante do Anexo I.

Art. 5º. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º. Revogam-se as disposições em contrário.

SANDRA VALLE

Presidente

ANEXO I

TERMO DE SOLICITAÇÃO PARA REUNIÃO FAMILIAR

1. Dados do Solicitante:

(a) nome completo _____

(b) data e local de nascimento _____

(c) número da Carteira de Identidade para Refugiado, _____
_____ data ____/____/____ e local de expedição
_____ .

2. Profissão e / ou ocupação do solicitante:

(a) profissão _____

(b) ocupação: _____

(c) salário ou rendimento: _____

3. Dependentes para o qual solicita reunião familiar:

Nome completo: _____

Filiação: _____

Data de nascimento: ____/____/____ Sexo: M () F ()

Parentesco: _____

Profissão: _____

Cidade e data de entrada no Brasil: _____

Condição em que entrou no Brasil: _____

Documento de viagem: _____

(Se necessitar de mais espaço, utilize o verso e outras folhas)

4. Endereço do solicitante no Brasil: _____

5. Documento(s) apresentado(s) nesta solicitação (anexar cópia(s)):

6. Alguma outra informação que julgue relevante: _____

Local / Data

Assinatura do solicitante

RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 5, DE 11 DE MARÇO DE 1999

***(Revogada pela Resolução Normativa nº 12,
de 29 de abril de 2005)***

Autorização para viagem de refugiado ao exterior

O COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS – CONARE, instituído pela Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, no uso de suas atribuições, objetivando implementar o disposto no artigo 21 e seus parágrafos*, RESOLVE:

Art. 1º. O refugiado deverá postular autorização do CONARE para viagem ao exterior.

§ 1º. O pedido deverá conter informação sobre o período, destino e motivo da viagem.

§ 2º. A solicitação poderá ser apresentada diretamente ao Ministério da Justiça, ou por intermédio da Polícia Federal.

§ 3º. A autorização será concedida pelo Presidente do CONARE, devendo ser referendada pelos membros na reunião subsequente.

Art. 2º. Se necessário, poderá ser solicitada, ainda a emissão de passaporte brasileiro para o estrangeiro, previsto no art. 55, inciso I, alínea "c", da Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980.

Art. 3º. A saída do território nacional sem prévia autorização implicará em perda da condição de refugiado, nos termos do art. 39, inciso IV, da Lei Nº 9. 474 de 1997.

§ 1º. O processo de perda da condição de refugiado tramitará junto ao CONARE, assegurada ampla defesa.

§ 2º. Em se tratando de refugiado que se encontre no exterior, o processo poderá ter tramitação sumária, com a perda da condição de refugiado declarada pelo Presidente do CONARE e submetida ao referendo dos membros na reunião subsequente.

§ 3º. No caso do parágrafo anterior, a perda da condição de refugiado será comunicada imediatamente à Polícia Federal e ao Ministério das Relações Exteriores.

Art. 4º. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º. Revogam-se as disposições em contrário.

SANDRA VALLE

Presidente

* Retificação: Na Resolução Normativa nº 5, de 11 de março de 1999, do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, publicada no DOU, Seção 1, página 4, do dia 29/03/99, onde se lê: no art. 21 e seus parágrafos, leia-se *artigo 39 inciso IV. Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto – Presidente.*

RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 6, DE 26 DE MAIO DE 1999

Dispõe sobre a concessão de protocolo ao solicitante de refúgio

O COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS – CONARE, instituído pela Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, no uso de suas atribuições, objetivando implementar o disposto no artigo 9º do referido diploma legal, RESOLVE:

Art. 1º. O Departamento de Polícia Federal emitirá protocolo em favor do solicitante de refúgio e de seu grupo familiar que se encontre em território nacional, mediante a apresentação de declaração a ser fornecida pela Coordenação-Geral do CONARE. (CÓDIGO 77)

Parágrafo único. A declaração deverá conter o nome, nacionalidade, filiação, data de nascimento, bem como a data de preenchimento do questionário de solicitação do refúgio.

Art. 2º. O prazo de validade do protocolo será de 90 (noventa) dias, prorrogável por igual período, até a decisão final do processo.

Art. 3º. O protocolo dará direito ao solicitante de refúgio a obter a carteira de trabalho provisória junto ao órgão competente do Ministério do Trabalho, cuja validade será a mesma do documento expedido pelo Departamento de Polícia Federal.

Art. 4º. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º. Revogam-se as disposições em contrário.

SANDRA VALLE

Presidente

RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 7, DE 6 DE AGOSTO DE 2002

***(Revogada pela Resolução Normativa nº 11,
de 29 de abril de 2005)***

Dispõe sobre a adoção de procedimentos e atendimento a convocações.

O COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS – CONARE, instituído pela Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, no uso de suas atribuições, objetivando regular o prazo dos procedimentos previstos no Título II do referido diploma legal, RESOLVE:

Art. 1º. Será passível de indeferimento pelo Comitê a solicitação de reconhecimento da condição de refugiado daquele solicitante que não der seguimento, no prazo máximo de seis meses, a quaisquer dos procedimentos legais que objetivem a decisão final do período final do pedido ou não atender às convocações que lhe forem dirigidas.

Art. 2º. Para os fins previstos no art.29 da Lei nº 9.474, de 22 julho de 1997, o indeferimento será publicado no Diário Oficial.

Art. 3º. Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação, aplicando-se aos casos em tramitação que se enquadrem no disposto no art. 1º desta resolução.

Art. 4º. Revogam-se as disposições em contrário.

LUIZ PAULO TELES FERREIRA BARRETO

Presidente do Comitê

Publicada no DOU de 16/09/2002, Seção 1.

RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 8, DE 6 DE AGOSTO DE 2002

Dispõe sobre a notificação de indeferimento do pedido de reconhecimento da condição de refugiado.

O COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS – CONARE, instituído pela Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, no uso de suas atribuições, RESOLVE:

Art. 1º. 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.

Art. 2º. Para os fins previstos no art.29 da Lei nº 9.474, de 22 julho de 1997, o prazo será computado a partir da publicação referida no artigo anterior.

Art. 3º. Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação, aplicando-se aos casos em tramitação que se enquadrem no disposto no art. 1º.

Art. 4º. Revogam-se as disposições em contrário.

LUIZ PAULO TELES FERREIRA BARRETO
Presidente do Comitê

Publicada no DOU de 16/09/2002, Seção 1.

RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 9, DE 6 DE AGOSTO DE 2002

Estabelece o local para o preenchimento do questionário de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado nas circunscrições onde não houver sede da Cáritas Arquidiocesana..

O COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS – CONARE, instituído pela Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, no uso de suas atribuições, em sessão plenária realizada em 06 de agosto de 2002,

considerando a proposta apresentada pelo representante do Departamento de Polícia Federal, na forma do art.9º do Regimento Interno do Comitê Nacional para os Refugiados, no sentido de alterar a Resolução Normativa nº 2, de 27 de outubro de 1998;

considerando a necessidade de estabelecer um local para o preenchimento do questionário da solicitação do reconhecimento da condição de refugiado nas circunscrições onde inexistente sede da Cáritas Arquidiocesana, RESOLVE:

Art. 1º. Nas circunscrições onde não houver a sede da Cáritas Arquidiocesana, o preenchimento do questionário de solicitação do reconhecimento da condição de refugiado deverá ser procedido no Departamento de Polícia Federal, que o encaminhará à Coordenação-Geral do CONARE. Juntamente com o termo de Declarações de que trata a Resolução Normativa nº 1, de 27 de outubro de 1998.

Art. 2º. Republicar a Resolução Normativa nº 2/98, com a modificação introduzida por esta Resolução.

Art. 3º. Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

LUIZ PAULO TELES FERREIRA BARRETO
Presidente do Comitê

Publicada no DOU de 16/09/2002, Seção 1.

RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 10, DE 22 DE SETEMBRO DE 2003

Dispõe sobre a situação dos refugiados detentores de permanência definitiva

O COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS - CONARE, instituído pela Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, no uso de suas atribuições, resolve:

Art. 1º A concessão de permanência definitiva ao refugiado, reconhecido como tal pelo Governo brasileiro, não acarretará a cessação ou perda daquela condição.

§ 1º A declaração da cessação ou da perda da condição inicial de refugiado é de competência do CONARE, nos termos do art. 40 e 41 da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.

§ 2º O Departamento de Polícia Federal deverá manter atualizado o registro de refugiado daquele estrangeiro que tenha obtido a permanência definitiva, enquanto perdurar aquela condição.

§ 3º No documento de identidade a ser expedido pelo Departamento de Polícia Federal, ao refugiado que obtenha a permanência definitiva, também deverá estar expresso o dispositivo legal que possibilitou a concessão do refúgio.

Art. 2º Poderá ser emitido o passaporte brasileiro, previsto no art. 55, inciso I, alínea c, da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, alterada pela Lei nº 6.964, de 09 de dezembro de 1981, ao refugiado registrado como permanente que pretenda viajar ao exterior, desde que previamente autorizado pelo CONARE.

Parágrafo Único. Para os fins previstos neste artigo o estrangeiro deverá postular a autorização junto ao CONARE, informando o período, destino e motivo de viagem, justificando a necessidade da concessão de documento brasileiro.

Art 3º A declaração de cessação ou perda da condição de refugiado não implicará, automaticamente, no cancelamento da permanência definitiva.

Parágrafo Único. Para a finalidade deste artigo, o CONARE notificará o Departamento de Polícia Federal para que proceda ao cancelamento do registro de refugiado e à substituição da cédula de identidade, emitida em conformidade com o § 3º do art. 1º desta Resolução Normativa.

Art 4º O cancelamento da permanência definitiva não acarretará a cessação ou perda da condição de refugiado.

Art 5º O Órgão competente do Ministério da Justiça comunicará a perda da permanência ao CONARE que decidirá sobre a manutenção da condição de refugiado do estrangeiro.

§ 1º Mantida a condição de refugiado, o Departamento de Polícia Federal será notificado pelo CONARE a emitir novo documento de identidade de estrangeiro, com prazo de validade pertinente à classificação de refugiado.

§ 2º A decisão que determina a cessação ou a perda da condição de refugiado será comunicada ao Departamento de Polícia Federal para as providências cabíveis e sujeitará o estrangeiro às medidas compulsórias previstas na Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980.

Art 6º Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação, resguardando-se aos refugiados permanentes no Brasil os direitos de proteção previstos na Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.

Art 7º Revogam-se as disposições em contrário.

LUIZ PAULO TELES FERREIRA BARRETO

Presidente do Comitê

Publicada no DOU de 25/09/2003, Seção 1, pág. 29.

RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 11, DE 29 DE ABRIL DE 2005

Dispõe sobre a publicação da notificação prevista no art 29 da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.

O COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS - CONARE, instituído pela Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, no uso de suas atribuições, em sessão plenária realizada em 29 de abril de 2005,

considerando a proposta apresentada pelo representante do Departamento de Polícia Federal, na forma do art 9º do Regimento Interno do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, no sentido de alterar a Resolução Normativa nº 7, de 6 de agosto de 2002;

considerando o disposto no art 26, parágrafos 3º e 4º, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal;

considerando a necessidade de estabelecer o início da contagem do prazo recursal previsto no art. 29 da Lei nº 9.474/97, quando o interessado não for localizado, RESOLVE:

Art. 1º Será passível de indeferimento pelo Comitê, sem análise de mérito, a solicitação de reconhecimento da condição de refugiado daquele que não der seguimento, no prazo máximo de seis meses, a quaisquer dos procedimentos legais que objetivem a decisão final do pedido ou não atender às convocações que lhe forem dirigidas.

Art. 2º Não localizado o solicitante para a notificação, por meio que assegure a certeza de sua ciência do indeferimento do pedido, nos termos do art. 29 da Lei 9.474/97, a decisão será publicada no Diário Oficial da União, para fins de contagem de prazo para interposição de recurso.

Parágrafo único. Em caso de provimento do recurso, os autos retornarão ao CONARE para prosseguimento da instrução processual.

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revoga-se a Resolução nº 7, de 06 de agosto de 2002, e demais disposições em contrário.

Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto

Publicada no DOU de 13/05/2006, Seção 1, pág. 26.

RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 12, 29 DE ABRIL DE 2005

Dispõe sobre a autorização para viagem de refugiado ao exterior, a emissão de passaporte brasileiro para estrangeiro refugiado, quando necessário, bem como o processo de perda da condição de refugiado em razão de sua saída de forma desautorizada.

O COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS - CONARE, instituído pela Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, no uso de suas atribuições, em sessão plenária realizada em 29/04/2005,

considerando que o artigo 39, inciso V, da Lei nº 9.474/97, prevê a perda da condição de refugiado em razão de sua saída do território nacional sem prévia autorização do Governo Brasileiro;

considerando o previsto nos artigos 54 e 55, inciso I, alínea "c", da Lei nº. 6.815, de 19 de agosto de 1980, alterada pela Lei nº. 6.964, de 09 de dezembro de 1981, e nos artigos 94 e 96 de seu regulamento, o Decreto nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981, os quais dispõem sobre a expedição de passaporte para estrangeiro;

considerando o disposto no Decreto nº 1.983, de 14 de agosto de 1996, que aprova o Regulamento de Documentos de Viagem, e no Decreto nº 5.311, de 15 de dezembro de 2004, que deu nova redação aos referidos regulamentos, RESOLVE:

Art. 1º O refugiado para empreender viagem ao exterior deverá solicitar autorização do CONARE.

§ 1º A solicitação poderá ser apresentada diretamente a Coordenação-Geral do CONARE, ou por intermédio da Polícia Federal, e, se for o caso, poderá ser complementada por entrevista.

§ 2º O pedido de saída do país deverá ser instruído com as informações relativas ao período, destino e motivo da viagem.

Art. 2º Se necessário, o refugiado poderá solicitar ao Departamento de Polícia Federal a emissão de passaporte para estrangeiro, prevista no art. 55, inciso I, alínea "c", da Lei 6.815/80.

§ 1º O pedido será formulado diretamente ao Departamento de Polícia Federal e deverá ser acompanhado da justificativa da necessidade de sua concessão.

§ 2º A expedição do passaporte para estrangeiro refugiado terá por base a autorização de viagem de que trata esta Resolução.

§ 3º O passaporte para estrangeiro é de propriedade da União, cabendo ao seu titular a posse direta e o uso regular, podendo ser apreendido em caso de fraude ou uso indevido.

§ 4º O Departamento de Polícia Federal deverá comunicar ao CONARE a emissão dos passaportes para estrangeiro expedidos nos termos desta Resolução, informando seu número, prazo de validade e dados qualificativos.

Art. 3º A saída do território nacional sem prévia autorização implicará em perda da condição de refugiado no Brasil, nos termos do art. 39, inciso IV, da Lei nº 9. 474/97.

Parágrafo Único. Determinada a perda em definitivo da condição de refugiado, esta será comunicada imediatamente à Polícia Federal, ao Ministério das Relações Exteriores e ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR.

Art. 4º Esta Resolução entra em vigor no trigésimo dia da data de sua publicação.

Art. 5º Revoga-se a Resolução nº 5, de 11 de março de 1999, e demais disposições em contrário.

Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto

Presidente

Publicada no DOU de 05/05/2005, Seção 1, pág. 36.

RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 06, DE 21 DE AGOSTO DE 1997 - CNI

Concessão de permanência definitiva a asilados ou refugiados e suas famílias

O Conselho Nacional de Imigração, instituído pela Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, no uso das atribuições que lhe confere o Decreto nº 840, de 22 de junho de 1993,

Resolve:

Art. 1º - O Ministério da Justiça, resguardados os interesses nacionais, poderá conceder a permanência definitiva ao estrangeiro detentor da condição de refugiado ou asilado, que comprovadamente, preencher um dos requisitos abaixo:

- a. residir no Brasil há no mínimo seis anos na condição de refugiado ou asilado;
- b. ser profissional qualificado e contratado por instituição instalada no país, ouvido o Ministério do Trabalho;
- c. ser profissional de capacitação reconhecida por órgão da área pertinente;
- d. estar estabelecido com negócio resultante de investimento de capital próprio, que satisfaça os objetivos de Resolução Normativa do Conselho Nacional de Imigração relativos à concessão de visto a investidor estrangeiro;

Parágrafo único - Na concessão de permanência definitiva, o Ministério da Justiça deverá verificar a conduta do estrangeiro e a existência de eventuais condenações criminais sofridas pelo mesmo.

Art. 2º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação revogada a Resolução nº 28 de 09/08/94.

EDUARDO DE MATTOS HOSANNAH
Presidente do Conselho

Publicada no D.O.U de 22/09/1997, Seção I, pág. 20.995

LUCIANO PESTANA BARBOSA

Delegado de Polícia Federal, Classe Especial;
Especialista em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB e em Direito Marítimo e Portuário pela Universidade Católica de Santos – UNISANTOS;
Foi Representante do Departamento de Polícia Federal no Comitê Nacional para Refugiados – CONARE (2002/2006);
Atualmente é Chefe do Núcleo de Polícia de Imigração da Delegacia de Polícia Federal em Santos/SP;

JOSÉ ROBERTO SAGRADO DA HORA

Delegado de Polícia Federal, Classe Especial;
Especialista em Direito Público pela Escola Superior do Ministério Público em São Paulo - ESMP/SP;
Mestre em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos – UNISANTOS, onde apresentou a dissertação *“O Refugiado Africano no Brasil”*;
Atualmente lotado na Delegacia de Polícia Federal em Santos;

**Dia Mundial
do Refugiado**



20 de Junho

Brasil 2007