

O envolvimento do Brasil com a problemática dos refugiados: um breve histórico

Marcelo Haydu*

Resumo

Este trabalho tem como objetivo analisar como a questão dos refugiados foi se desenvolvendo no contexto brasileiro, sobretudo do pós-segunda guerra até os dias atuais. Tendo isso em vista, procurou-se analisar, mesmo que de forma sucinta, todos os períodos em que o Brasil, de alguma forma, esteve inserido nas questões concernentes aos refugiados. Como veremos, a participação brasileira tem sido permeada de oscilações e contradições quando o que está em pauta é o real interesse com a problemática dos refugiados.

Palavras-chave: refugiados; relações internacionais; direito internacional.

Abstract

The objective of this work is to analyze how the refugees' issue was developed in the Brazilian context, especially, from the post second world war until nowadays. With this in sight, the article aimed to analyze, in brief form, all the periods in which Brazil, in some form, was inserted into the questions regarding refugees. As we will see, Brazilian participation has been full of oscillations and contradictions while what is at stake is the real interest in the problematic of the refugees.

Keywords: refugees; international relations and international law.

O Brasil e os refugiados

Antes de dar início à análise, tanto da lei 9.474/97 quanto dos órgãos dentro do território brasileiro responsáveis pelos problemas que acerbam a vida dos refugiados, faz-se necessário um levantamento histórico da

* Graduado em Relações Internacionais pela Faculdade Santa Marcelina. Mestrando em Ciências Sociais (Relações Internacionais) pela PUC-SP e pesquisador do Grupo de Análise e Prevenção de Conflitos (Gapcon-UCAM).
E-mail: hayduri@gmail.com

participação brasileira no que se refere às questões concernentes a esse grupo de indivíduos. Tal análise é de extrema importância, pois como veremos ao longo do texto, o posicionamento nacional a respeito desta parcela tão sofrida da população mundial nem sempre foi marcado pelo comprometimento.

Posicionamento brasileiro no período que antecedeu a Segunda Guerra Mundial

Para falarmos do período que precede a Segunda Grande Guerra em matéria de refugiados, temos necessariamente que nos remeter ao envolvimento brasileiro à época da Liga das Nações.¹ Contudo, essa será uma análise sucinta, apenas com o propósito de situar o leitor a respeito das políticas encampadas pelo governo brasileiro acerca de tão complexa questão. Pois o período de maior importância no que se refere ao envolvimento brasileiro nessa temática se dá no pós-Segunda Guerra Mundial.

Embora tivesse se envolvido de maneira ativa no estabelecimento da Liga das Nações, a participação do Brasil nesta organização, enquanto membro, duraria apenas até meados dos anos 1920 (Andrade e Marcolini, 2002, p. 168).

Dessa forma, tanto em decorrência do curto período em que permaneceu como membro da liga, quanto pela dinâmica de sua política interna, optou por não se envolver no trabalho que estava sendo realizado pela comunidade internacional em prol da proteção dos refugiados (Andrade, 2005, p. 61). Assim, o país ficou à margem do movimento internacional que se iniciava em favor da proteção dos refugiados, frutos dos acontecimentos ocorridos entre as duas Guerras Mundiais. Por um lado, temos a Liga das Nações, que se organizou para possibilitar proteção, a princípio, de cerca de dois milhões de russos que haviam sido desnacionalizados e se encontravam na Ásia e na Europa. Por outro lado, temos a ONU que, quando de sua criação, teve para si uma situação que superava, em termos numéricos, a vivenciada pela Liga das Nações: algo em torno de 53.536.000 pessoas foram deslocadas de suas cidades e

¹ A Liga das Nações foi uma organização internacional criada em abril de 1919, quando a Conferência de Paz de Paris adotou seu pacto fundador.

países de origem entre os anos de 1939-1947. Os acontecimentos ocorridos no período entre guerras ocasionaram o surgimento de vários outros organismos e instrumentos internacionais que visavam, respectivamente, a proteger e a definir o conceito de refugiados. Os refugiados que naquela época migraram para o Brasil receberam o *status* de imigrantes comuns (Andrade e Marcolini, 2002, p. 168).

Posicionamento brasileiro no período pós-Segunda Guerra Mundial

Diferente do que ocorreu no período entre guerras, o Brasil deixou claro sua posição em acompanhar os países do Bloco Ocidental quando do início da Guerra Fria, estabelecendo como uma de suas metas de política externa a participação em muitas das atividades encampadas pela comunidade internacional. Um exemplo disso foi aceitar o reassentamento de refugiados e deslocados de guerra europeus em seu território. Ao agir desta forma, não apenas passava a se inserir no âmbito de atividades da ONU, como também atraía mão-de-obra qualificada para seu território – “combinação conveniente de princípios humanitários e expediência política, interna e internacional” (Andrade, 2005, pp 61-62).

Caso marcante desse novo posicionamento brasileiro a respeito das questões concernentes aos refugiados, unidas a interesses de Estado, foi sua participação nos esforços da Organização Internacional para os Refugiados (OIR).

A participação brasileira nos esforços empreendidos pela OIR foi fundamental. As pessoas responsáveis pela articulação da política externa brasileira verificaram a necessidade/conveniência de envolver o país nas iniciativas onusianas. “Os discursos dos representantes brasileiros, destarte, refletiam o que parecia ser um compromisso com a OIR – quando, na realidade, era tão-somente a expressão de suas boas intenções” (Andrade, 2005, p. 87).

Os reflexos desse suposto interesse em contribuir com questões humanitárias logo apareceram: o país logrou considerável prestígio, o que lhe proporcionou um assento no Conselho Geral da OIR, já que tudo levava a crer que o Brasil, enfim, ratificaria e viria a tomar parte efetiva no Conselho Geral e no Comitê Executivo desse órgão.

Embora fosse de interesse da política externa brasileira a política de imigração planejada e desenvolvida no pós-guerra e da satisfação

do imperativo humanitário, no qual aparentemente apoiavam-se as autoridades brasileiras, o Brasil recepcionou somente 29.000, dos mais de 1.000.000 de refugiados e deslocados reassentados pela OIR. Além disso, o país não se tornou Estado-membro da OIR mediante comprometimento com sua Constituição; antes, se absteve quando da votação desta. (Andrade, 2005, pp. 87-88).

Fazendo uso do que foi escrito por Andrade (2005, p. 88), pode-se supor que isso ocorreu por conta de uma confluência infeliz de ideias que acarretaram na incoerente participação brasileira das ideias da OIR: uma de ordem estrutural, outra de ordem conjuntural. No primeiro caso, destacam-se falhas burocráticas e falta de eficiência administrativa, como por exemplo, a falta de um cadastro de mão-de-obra. No segundo caso, houve grande aversão por parte da opinião pública e grande repulsa dos representantes da administração pública, que viam na OIR uma ameaça à soberania brasileira e às suas competências burocráticas.

Mediante a atuação retórica brasileira frente à Organização Internacional para os Refugiados, podemos afirmar – assim como colocado no princípio deste capítulo – que o país nesse momento histórico, não estava efetivamente comprometido e preocupado com a situação dos refugiados.

Com a extinção da OIR – que enquanto protetora dos interesses dos refugiados mostrou-se insuficiente por conta de sua natureza temporária diante do caráter contínuo do problema desses indivíduos – e a conseqüente criação do ACNUR – que passa a proteger internacionalmente os refugiados (diferente da OIR, que se ocupava exclusivamente dos problemas “residuais” dos refugiados frutos da Segunda Grande Guerra) –, verifica-se que o primeiro ato jurídico do governo brasileiro que realmente inseriu o país ao Direito Internacional dos Refugiados foi a promulgação da Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951,² mediante o Decreto-lei nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961 (Almeida, 2001, p. 114).

Contudo, a ratificação desse instrumento se deu sob uma limitação geográfica: o Brasil só aceitaria receber em seu território buscadores de asilo provenientes do continente europeu. Além de duas ressalvas, uma ao artigo 15 e a outra ao artigo 17.

2 A Convenção de 1951 foi recepcionada em nosso ordenamento pelo Decreto-legislativo 11, de 7 de julho de 1960, e promulgada pelo Decreto 50.215, de 28 de janeiro de 1961.

Artigo 15: Os Estados Membros concederão aos refugiados que residem regularmente em seu território, no que concerne às associações sem fins políticos nem lucrativos e aos sindicatos profissionais, o tratamento mais favorável concedido aos nacionais de um país estrangeiro, nas mesmas circunstâncias.

Como reflexo dessa ressalva supracitada, não era concedido ao refugiado direito de associação conforme definido.

Artigo 17: 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.

Como reflexo dessa ressalva fica a cargo do governo brasileiro o tratamento a ser dispensado ao refugiado que em solo brasileiro estiver.

O fato de o Brasil ter optado pela reserva geográfica e ter feito ressalva aos arts. 15 e 17 é outro exemplo que corrobora a ideia inicial de uma falta de comprometimento por parte do governo brasileiro que se concerne à temática dos refugiados.

Em 1972, no dia 7 de agosto, o Brasil promulga o protocolo de 1967,³ mas mantém a limitação geográfica e as ressalvas aos arts. 15 e 17.

Mesmo o Brasil tendo ratificado e recepcionado a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, só se verificou uma relativa⁴ política de recepção de refugiados a partir de 1977, ano em que o ACNUR por meio de acordo com o governo brasileiro instalou um escritório na cidade do Rio de Janeiro. O interesse do ACNUR em se instalar no Brasil deu-se pela instabilidade política vivida pela América Latina, que estava envolta de regimes políticos ditatoriais, de violência generalizada e de maciça violação dos Direitos Humanos (Barbosa e Hora, 2007, p. 38). O governo brasileiro, por não querer em seu território latino-americanos “com a mesma coloração política daqueles que ele mesmo perseguia”, optou por reassentar todos os refugiados que aqui viessem para buscar proteção. Com o objetivo de tratar do reassentamento desses refugiados latino-americanos o ACNUR se instalou no Brasil (Andrade e Marcolini, 2002, p. 168).

Assim que a missão oficial do ACNUR instala-se no Brasil alguns pontos foram acordados:

1º) O Brasil mantém a “limitação geográfica”, só aceitando receber refugiados do continente europeu;

2º) Apesar de o Brasil aceitar a presença do ACNUR em seu território, ele não aceitaria a implementação de seu mandato como Organismo Internacional;

3º) O Brasil não reconheceria como refugiado os buscadores de asilo que entrassem no solo brasileiro, apenas lhes concederia o “visto de turista”, que daria direito a uma estadia provisória de 90 dias, sem caráter imigratório (Almeida, 2001, p. 119).

Vale ressaltar que nesse período, o Brasil, a exemplo do que ocorria com alguns países da América Latina, também vivia sob um regime de exceção. Este fator, unido às restrições que já eram impostas ao ACNUR

3 O protocolo de 1967 foi recepcionado pelo Decreto-legislativo 93, de 30 de novembro de 1971, e promulgado pelo Decreto 70.946, de 7 de agosto de 1972. Contudo, somente com o decreto 99.757, de 3 de dezembro de 1990 o Protocolo de 1967 passou a ter validade efetiva, pois no decreto de promulgação anterior mantiveram-se as reservas que o Protocolo objetivava retirar, fato ocorrido somente em 1990 (Soares apud Jubilut, 2003, p. 167).

4 Segundo (Moreira, 2005, p. 71) a política de recepção dos refugiados foi relativa, pois o posicionamento do governo brasileiro mostrou-se contraditório em relação a problemática dos refugiados. Se, de um lado, demonstrou-se um país comprometido com essa 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.

quando do acordo realizado com o governo brasileiro, faziam com que a atuação desse organismo se restringisse em amplitude de atuação, sobremaneira.

Nessa fase, o escritório do ACNUR era procurado única e exclusivamente por argentinos, chilenos, uruguaios e paraguaios. Essas pessoas eram reassentadas, principalmente, em países da Europa, Canadá, Nova Zelândia, Austrália e Estados Unidos (Almeida, 2001, p. 119).

Durante esse período de uma atuação bastante restrita do ACNUR, ele contou com o apoio de vários outros órgãos de atuação interna engajados na temática de Direitos Humanos para a proteção dos refugiados. Dentre esses fundamentais parceiros podemos destacar a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e de São Paulo; a Comissão Pontifícia Justiça e Paz (comumente denominada Comissão Justiça e Paz), que trabalhava em prol da legalização do tratamento humanitário que a igreja católica dava aos refugiados, bem como a todos os temas de Direitos Humanos, e o Centro de Referência para Refugiados, que cuidava da recepção, encaminhamento e assistência social às pessoas que buscavam asilo e refúgio.

Apesar de todos esses empecilhos, é importante ressaltar que o Brasil foi o primeiro país a regulamentar a proteção aos refugiados na América do Sul, ratificando seus principais instrumentos internacionais de proteção e ainda se destaca quanto 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). Contudo, as décadas de 1970 e 1980, em que o Brasil preferiu optar em manter o dispositivo da Convenção que reconhecia como refugiado apenas pessoas de origem europeia (denominado “reserva geográfica”) coloca em xeque o real comprometimento brasileiro – pelo menos nessas duas décadas – em relação à problemática dos refugiados, pois bastava ao Brasil um comunicado ao Secretário-Geral da ONU, informando o desejo de adoção de outro dispositivo que abarcasse pessoas provenientes de qualquer parte do mundo, acabando assim com tal “reserva”.

Como já foi dito anteriormente, a manutenção da reserva geográfica foi uma opção dos governantes brasileiros ao longo dos anos. Sua manutenção, em grande medida – tendo em vista especificamente o momento em que o país estava vivendo sob um regime ditatorial – pode ser explicada pelo fato que seria no mínimo incoerência da parte

do governo brasileiro, a época, aceitar pessoas em seu território cuja orientação política era a mesma daqueles que ele mesmo perseguia em seus domínios, ou seja, os latinos que vinham buscar refúgio no Brasil eram pessoas cuja ideologia era a mesma dos indivíduos que o governo brasileiro perseguia em solo pátrio.

A respeito do fim da reserva geográfica, que como veremos adiante, finda em 1989, pode ser explicada pelo novo processo político que o Brasil estava passando. É importante lembrarmos que um ano antes o Brasil apresentava sua nova Constituição Federal, a qual trazia uma nova realidade (pelo menos na teoria) da importância que seria dada aos direitos da pessoa humana, assim, não seria lógica a manutenção de tal reserva. O Brasil tinha que mostrar na prática aquilo que pregava em sua carta constitucional.

A despeito da opção de manter a reserva geográfica, o Brasil receberia, em caráter excepcional, no final de 1979, cerca de 150 vietnamitas.⁵ Esses indivíduos não são reconhecidos como refugiados, mas graças à intervenção do ACNUR eles foram aceitos em solo brasileiro na condição de imigrantes. No mesmo ano, dezenas de cubanos também chegam ao Brasil, onde são recebidos pelo governo do Paraná, sendo posteriormente transferidos para São Paulo, onde foram assistidos pela Comissão de Justiça e Paz (Almeida, 2001, p. 120).

No ano de 1982, o governo brasileiro opta pelo reconhecimento do ACNUR enquanto órgão da ONU.⁶ Essa atitude fez com que o comprometimento nacional em relação à proteção dos refugiados começasse a tomar forma.

Reflexo dessa nova mentalidade do governo brasileiro foi a acolhida, em 1986, de 50 famílias iranianas, cerca de 130 pessoas, perseguidas em seu país de origem por motivos religiosos em virtude de pertencerem à comunidade *bahá'í*.

Em virtude da cláusula de “limitação geográfica”, o Brasil não teve condições de reconhecer essas pessoas como refugiados. Dessa forma, o governo brasileiro lhes concedeu um estatuto migratório alternativo

5 Conhecidos como *boat-people*. Esses indivíduos receberam assistência da Cáritas do Rio de Janeiro e da Comissão de Justiça e Paz, em São Paulo.

6 Apesar de presente no Brasil desde 1977, o ACNUR só veio a ser efetivamente reconhecido como órgão de uma organização internacional – neste caso a ONU –, em 1982. Até esta data, ela exercia suas atividades muito limitadas, chegando até a ser classificada como “clandestina”.

humanitário, qual seja, o estatuto jurídico de asilados (Almeida, 2001, 122).

Outro fato de suma importância para o adensamento do comprometimento brasileiro no que respeita as temáticas humanitárias foi a aprovação da nova Constituição da República Federativa do Brasil em 1998. Pois ela representava o rompimento com o regime autoritário até então vigente.

As mudanças contidas na Carta Constitucionais no que respeita aos Direitos Humanos eram um forte indício de que o governo brasileiro estaria mais aberto para tratar com mais sensibilidade as questões concernentes aos refugiados. Diante desta nova realidade interna, o ACNUR decide mudar a sede de sua missão para Brasília, em 1989, o que proporcionou o estreitamento da relação entre este órgão e as autoridades brasileiras.

Em 19 de dezembro de 1989, o governo brasileiro declara, com a promulgação do Decreto nº 98,602, sua opção pela alternativa (b) da Convenção de 1951, Artigo 1º, B (1), removendo desta forma a limitação geográfica e, assim, criando a possibilidade para que refugiados de qualquer parte do mundo pudessem ser reconhecidos como tais em solo brasileiro (Andrade e Marcolini, 2002, p. 170).

E, em 29 de julho de 1991, o Ministério da Justiça, junto com o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério do Trabalho e Previdência Social, edita a Portaria Interministerial nº 394, que “põe fim” à ressalva aos arts. 15 e 17 relativa ao direito de trabalho dos refugiados (Almeida, 2001, p. 127). Essa mesma portaria estabelece procedimento específico para a concessão de refúgio envolvendo tanto o ACNUR, que se responsabiliza pelo processo de eleição dos casos individuais, quanto o governo brasileiro, que fica responsável pela decisão final (Jubilut, 2003, p. 171).

Entre os anos de 1992 e 1994, o Brasil acolheu cerca de 1.200 angolanos que fugiram de seu país de origem após o final das eleições que ali ocorreram. A grande maioria desses indivíduos não estava fugindo de seu país por motivos de perseguição individual, mas sim por conta dos conflitos e da violência generalizada. Desta forma, não estavam de acordo com a definição clássica de refúgio, tal como contida na Convenção de 1951: “bem fundado temor de perseguição em razão de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opinião pública”. Mesmo assim, foram reconhecidos como tal, já que o governo brasileiro aplicou

uma definição mais ampla do conceito de refugiado, inspirada na Declaração de Cartagena, de 1984. “A concessão do estatuto do refugiado aos angolanos é emblemática do comprometimento, cada vez maior, com os direitos humanos e a democracia” (Almeida, 2001, p. 126).

O último passo na história nacional de proteção aos refugiados é fruto da elaboração de um projeto de lei sobre o Estatuto Jurídico do Refugiado. Tal projeto de lei é aprovado na Câmara dos Deputados e no Senado e, finalmente, em 22 de julho de 1997, a Lei nº 9.474 é sancionada e promulgada pelo Presidente da República.

Após a aprovação da lei, o ACNUR inicia conversa com o governo brasileiro em vistas a encerrar as atividades de sua missão em Brasília. Para que isso possa ocorrer é necessário que o Governo constitua o Comitê Nacional para Refugiados (Conare) –, previsto na Lei nº 9.474/97. Mediante a efetivação do Conare e da forma correta com que a Lei nº 9.474/97 vem sendo aplicada, em 30 de dezembro de 1998, o ACNUR põe fim a sua missão no Brasil.

Após detalhado estudo do histórico brasileiro no que concerne à questão dos refugiados, cabe-nos agora uma análise da Lei nº 9.474/97 como forma de observar os avanços que ela traz em seu bojo à temática dos refugiados.

A Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997

Antes de dar início ao estudo acerca da lei em questão, é importante fazer a ressalva de que essa lei foi fruto de forte pressão por parte da sociedade civil, sobretudo da Cáritas, para que o projeto de lei, elaborado em 1996 por funcionários do ACNUR, fosse aprovado pelo Congresso Nacional (Moreira, 2007, p. 7). Essa informação é importante, pois através dela temos o conhecimento de que essa lei não foi fruto da vontade exclusiva do governo brasileiro, mas, sobretudo da sociedade civil, a quem os problemas referentes aos refugiados são tratado sob viés mais humanitário. Após essa consideração inicial, vamos ao estudo da lei propriamente dita.

Essa lei foi sancionada pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 22 de julho de 1997. A data de sua vigência, como consta em seu artigo 49, é a de 23 de julho de 1997. Esta lei divide-se em oito títulos, dezessete capítulos, três seções e 49 artigos.

O primeiro título trata dos aspectos caracterizadores do refúgio, é relevante dizer, do conceito, da extensão, da exclusão e da condição jurídica dos refugiados. O segundo título trata do ingresso no território nacional e do pedido de refúgio. O terceiro título trata do Conare. O quarto título trata do processo de refúgio, ou seja, do procedimento; da autorização da residência provisória; da instrução e do relatório; da decisão, da comunicação e do registro; e do recurso. O quinto título engloba os efeitos do estatuto de refugiados sobre a extradição e a expulsão. O sexto título trabalha com a cessação e da perda da condição de refugiado. O sétimo título trata das soluções duráveis. Por fim, o oitavo título apresenta as disposições finais.

Segundo Guilherme Assis de Almeida, a lei em estudo é a primeira do ordenamento jurídico brasileiro a implementar um tratado de Direito Internacional de Direitos Humanos. Esta trajetória teve início em 1952, após o reconhecimento da Convenção sobre o Estatuto do Refugiado de 1951 e culmina com a promulgação da Lei 9.474/97 (Almeida, 2001b, p. 156).

A presente lei, que define o estatuto dos refugiados no Brasil, é a primeira legislação abrangente que se dedica a esta temática na América Latina. Mas essa não é sua principal característica. Dois aspectos que ela possui são dignos de especial atenção. O primeiro refere-se à definição do conceito de refugiado. Isso porque apesar de ela fazer uso da definição clássica da Convenção de 1951, ela não leva em conta a limitação temporal desta Convenção, ademais, ela incorpora a definição ampliada de refugiado contida na Declaração de Cartagena, de 1984.

Apresentamos a seguir a definição de refugiado contido no ordenamento jurídico brasileiro:

“Artigo 1º. Será reconhecido como refugiado todo o 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.”

Os itens I e II tratam das questões referentes à definição clássica, e o item III à definição ampliada de refugiado. Essa definição mais abrangente de que o Brasil faz uso é fundamental, sobretudo quando levamos em consideração as causas dos recentes deslocamentos forçados em torno do mundo.

O segundo diz respeito à criação do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), órgão formado por sete membros, que representam os Ministérios da Justiça, Relações Exteriores, Trabalho, Saúde, Educação e Esporte, o Departamento de Polícia Federal e a Cáritas.

Apresentamos a seguir as competências destinadas ao Conare, segundo texto da Lei nº 9.474/97:

“Artigo 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 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.

É válido destacar que, a partir da posse do Conare, “a presença do ACNUR, enquanto organismo responsável pela eleição e proteção dos refugiados, é dispensada, já que o governo brasileiro, depois da edição da Lei nº 9.474/97, responsabiliza-se, de modo integral, pela implementação da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados não só no plano normativo, como também no plano dos fatos, pois é criado um procedimento brasileiro para elegibilidade dos casos individuais e é estabelecido um sistema de proteção jurídico e social, ambos sob responsabilidades do Conare” (Almeida, 2001, p. 132).

O ACNUR passa a não mais exercer o papel de responsável “de fato” pela aplicação da lei, passando a exercer o papel de supervisor da aplicação da lei, continuando sua colaboração com o Governo brasileiro. Prova disso é que o ACNUR “será sempre membro convidado para as

reuniões do Conare, com direito a voz, sem voto”.⁷

Assim, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) encerra sua missão em 30 de dezembro de 1998 mantendo um consultor jurídico, entre janeiro de 1999 a agosto do mesmo ano, para completar e aperfeiçoar o treinamento do Conare.

Além do estudo desses dois aspectos, que figuram como duas das maiores contribuições da presente lei, vale ressaltar que outra grande contribuição da Lei nº 9.474/97 foi a regulamentação do procedimento de concessão de refúgio no Brasil. Na descrição desse procedimento será abordado inicialmente o pedido de refúgio; para, na sequência, apresentar uma descrição do processo decisório quanto à concessão do refúgio e tratar das hipóteses e consequências de decisões positivas e negativas pelo governo brasileiro do pedido de refúgio e a possibilidade de recurso que é dada ao solicitante.

Antes de darmos início às explicações acerca do pedido de refúgio, vale apontar os quatro órgãos envolvidos no mesmo, como forma de facilitar a compreensão do procedimento que leva à concessão da proteção no Brasil (Jubilut, 2007, p. 5).

Os quatro órgãos envolvidos nos pedidos de refúgio são o ACNUR, o Conare, a Cáritas Arquidiocesana e o Departamento de Polícia Federal. A função de cada um deles será abordada no decorrer da apresentação do procedimento de refúgio.

A lei nº 9.474/97 prevê em seu Título II, artigo 7º, que: “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”.

Segundo Liliana Lyra Jubilut, mediante esse artigo, podemos notar que o pedido de refúgio se inicia de maneira informal, com uma solicitação, a qual posteriormente será transformada num procedimento formal (Jubilut, 2007, p. 6).

⁷ Artigo 14, 1º, Lei nº 9.474/97, de 22 de julho de 1997.

Tal solicitação não permite que o solicitante de refúgio seja deportado para o lugar em que sua vida ou integridade física esteja ameaçada,⁸ mesmo que sua entrada em solo brasileiro tenha sido ilegal.⁹

De acordo com a lei, o primeiro contato do solicitante de refúgio em solo brasileiro para efetivar a sua solicitação deveria ser realizado junto à Polícia Federal nas fronteiras, contudo, na prática, isso nem sempre ocorre. O que habitualmente ocorre é a procura por um dos escritórios da Cáritas de São Paulo e Rio de Janeiro, muito em função do temor de se dirigir à polícia e de ser retornado ao seu lugar de origem ou, ainda, pelo próprio desconhecimento do procedimento adequado a ser realizado para o início da solicitação de refúgio.

“Tal encaminhamento faz-se necessário porque a Lei nº 9.474/97 estipula como instrumentalização inicial do pedido de refúgio o Termo de Declaração a ser lavrado pela Polícia Federal” (Jubilut, 2007, p. 7).

A importância desse termo está no fato de ele trazer as razões pelas quais se está solicitando refúgio e as circunstâncias da entrada do solicitante no Brasil, além dos dados pessoais básicos dos solicitantes. Outro aspecto importante a respeito desse termo é que ele não serve somente para iniciar formalmente o procedimento de concessão de refúgio, mas também por servir de documento para essas pessoas até

8 Cf. artigo 7º, parágrafo 1º (“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. Parágrafo 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”). Essa proibição de deportação constitui o princípio do *non-refoulement* que é típico do Direito Internacional dos Refugiados.

9 Cf. artigo 8º (“O ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes”). Cumpre ainda ressaltar que os procedimentos criminal e administrativo decorrentes de entrada ilegal ficam suspensos até a conclusão do pedido de refúgio, cf. artigo 10, caput, e parágrafos 1º e 2º (“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. Parágrafo 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. Parágrafo 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”).

o momento em que será expedido um Protocolo Provisório¹⁰ em seu favor.

Após lavrado o Termo de Declaração, o solicitante de refúgio retorna à Cáritas para preencher um questionário mais denso com seus dados pessoais e motivos pelo qual está solicitando refúgio, e para que seja providenciado o agendamento de entrevista com um advogado.

Assim que o questionário é preenchido pelo solicitante, o mesmo é direcionado ao Conare para que seja expedido o Protocolo Provisório, que se torna o documento de identidade desse indivíduo no Brasil até o término do procedimento de solicitação de refúgio.

Nas palavras de Jubilit (2007, p. 8) “O procedimento nos Centros de Acolhida tem dupla função: a primeira é permitir o acesso pelo solicitante de refúgio a programas de assistência e integração social, e o segundo, verificar se o solicitante é considerado refugiado pelo ACNUR, a fim de gozar da proteção internacional. Não tem ele força vinculante para o governo brasileiro que é a quem compete decidir sobre o pedido de refúgio em nosso território”.

Em decorrência desta mencionada competência exclusiva de que goza o governo brasileiro, o solicitante de refúgio se submete à nova entrevista, desta vez feita com um representante do Conare.¹¹

Depois de realizada a segunda entrevista, o representante do Conare a relata a um grupo de estudos prévios, composto por representantes do próprio Conare, do ACNUR, e da sociedade civil. Esse grupo elabora um parecer dizendo se recomenda ou não a aceitação do pedido de solicitação

10 Cf. o artigo 21, o protocolo provisório será expedido pela Polícia Federal e servirá de base legal para a estada do solicitante no Brasil até a decisão de sua solicitação, e permitirá a expedição de carteira de trabalho provisória pelo Ministério do Trabalho. A expedição do protocolo tem levado em média 20 dias (Artigo 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. Parágrafo 1º O protocolo permitirá ao Ministério do Trabalho expedir carteira de trabalho provisória, para o exercício de atividade remunerada no País. Parágrafo 2º No protocolo do solicitante de refúgio serão mencionados, por averbamento, os menores de quatorze anos”).

11 Cf. artigos 11 e 12 (Artigo 11 – “Fica criado o Comitê Nacional para os Refugiados – Conare, órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça” e Artigo 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”).

de refúgio. O parecer é, então, encaminhado ao plenário do Conare,¹² quando será discutido, tendo seu mérito apreciado.

Tendo analisado como se dá o pedido de refúgio, vamos agora analisar como se dá o processo decisório.

Como já dissemos, cabe ao governo brasileiro – sob responsabilidade do Conare – decidir sobre o pedido de refúgio em seu território.

Segundo consta na Constituição Federal, artigo 12, inciso I, o Conare é o órgão responsável pela análise do pedido e por declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado. Também é ele o órgão que toma todas as decisões em primeira instância em relação aos refugiados, sendo o responsável por decidir acerca da cessação e da perda da condição de refugiado.

A decisão do Conare pode tanto ser positiva, acolhendo o pedido de refúgio, como negativa, não concedendo ao solicitante a condição de refugiado (porém cabendo-lhe recurso).

No primeiro caso as consequências de tal decisão são basicamente duas. A primeira delas diz respeito à comunicação da decisão à Polícia Federal a fim de que esta proceda às medidas administrativas cabíveis, entre as quais ressalta-se a comunicação acerca da decisão feita por essa ao órgão competente para que se proceda ao arquivamento de qualquer processo criminal ou administrativo pela entrada irregular no país. A segunda é fruto da comunicação da decisão ao solicitante de refúgio, agora na condição de refugiado reconhecido pelo governo brasileiro, para que ele seja registrado junto à Polícia Federal, podendo assim assinar o Termo de Responsabilidade e solicitar o seu Registro Nacional de Estrangeiro.

Mediante a decisão de reconhecimento, o refugiado está autorizado pelo governo brasileiro a gozar de sua proteção e a residir no Brasil legalmente.

O segundo caso está amparado pelo capítulo V da Lei nº 9.474/97, intitulado “Do recurso”, que aponta para a possibilidade de recurso contra decisão negativa.

A única formalidade exigida no procedimento de recurso se deve ao fato de que o solicitante deve ser dirigido ao Ministério da Justiça, no prazo de 15 dias a contar da data da notificação, a quem caberá a decisão

12 Cf. artigos 23 e 24 (Artigo 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” e Artigo 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”).

em última instância a respeito do pedido de refúgio. Em decorrência dessa falta de formalidades, o recurso pode ser elaborado pelo próprio solicitante de refúgio.

Durante o processo de análise do recurso, o solicitante pode permanecer no Brasil, usufruindo das prerrogativas do protocolo provisório¹³ (Jubilut, 2007, p. 14).

Caso o solicitante obtenha êxito em seu recurso, ele será reconhecido como refugiado e passa pelo procedimento descrito anteriormente de registro junto à Polícia Federal. Em caso de decisão mantida pelo Conare, a lei prevê que “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”¹⁴ (idem).

Nesse caso, estando sujeitos à legislação de estrangeiros, em caso de não reconhecimento da condição de refugiados (de forma definitiva) a esses indivíduos, estes são notificados a deixar o país.

Vimos, por meio da análise das principais características que envolvem a Lei nº 9.474/97, neste caso, a definição ampliada de refugiado que ela traz, a criação do Conare, e por fim o processo de concessão de refúgio, que tal lei é o ápice de um intensivo trabalho, compartilhado pelo Estado brasileiro, pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e pela sociedade civil brasileira. Esta comunhão tripartite é a chave do sucesso institucional no tratamento do refúgio no Brasil.

Referências bibliográficas

ACNUR (1996a). Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. *Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado*. Lisboa, ACNUR.

13 Cf. artigo 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”).

14 Cf. artigo 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”).

ACNUR (1997). *A situação dos refugiados no mundo 1995: em busca de soluções*. Lisboa, ACNUR.

_____ (1998). *A situação dos refugiados no mundo 1997-98: um programa humanitário*. Lisboa, ACNUR.

_____ (2000). *A situação dos refugiados no mundo: cinquenta anos de acção humanitária*. Almada, A Triunfadora Artes Gráficas.

ALMEIDA, G. A. de (coord.) (2001). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro, Renovar.

ANDRADE, J. H. F. de (1996a). A proteção internacional dos refugiados no limiar do século XXI. *Travessia – Revista do Migrante*. São Paulo, pp. 39-42.

_____ (1996b). “De la determinación de la condición de refugiado”. In: BARRENNE, J. I. (comp.). *Derecho de Refugiados en el sur de América Latina*. Santiago, Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile.

ARAUJO, N. e ALMEIDA, G. A. de (coord.) (2001). *Declaração de Cartagena. O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro, Renovar.

MOREIRA, J. B. (2006). *A questão dos Refugiados no Contexto Internacional (de 1943 aos dias atuais)*. São Paulo, Campinas.

PIOVESAN, F. (2001). “O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados”. In: ARAUJO, N.; ALMEIDA, G. A. de (Coord.). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro, Renovar.