

Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira

GILBERTO MARCOS ANTONIO RODRIGUES¹

O que é o Direito Internacional dos Refugiados? Que relação existe entre este Direito e a ONU? Quem é, ou pode ser, refugiado? Qual a importância desse tema no quadro do Direito Internacional dos Direitos Humanos na América Latina? Por que estudar a questão dos refugiados no, e a partir do, Brasil?

Tendo como referencial essas perguntas gerais, o texto pretende realizar um voo panorâmico sobre uma das mais importantes e instigantes áreas do Direito Internacional Contemporâneo, cujo impacto se faz sentir, de forma crescente, no Brasil².

A idéia de refugiado na história do Direito Internacional

O conceito técnico, específico de refugiado é uma criação recente do Direito Internacional, como se verá logo adiante. Mas a idéia geral, mais ampla, na acepção de proteção ao estrangeiro, é muito antiga e está associada à noção de asilo. A palavra, que provém do grego, *ásylon*, é um substantivo que significa, em sua forma figurada, amparo, proteção, lugar inviolável, de que derivou o vocábulo *asylum*, no latim, com sentido análogo, e deste para as línguas modernas.

A partir da história ocidental, segundo lembrança de Guido Soares, "nas cidades gregas havia lugares sagrados dedicados aos deuses do Olimpo, com os templos e cemitérios, que podiam dar refúgio aos gregos perseguidos em quaisquer cidades... (raízes do atual instituto do asilo e do refúgio internacional)".³ Na Idade Média, os mosteiros (ou monastérios), verdadeiras cidadelas católicas com vida própria, concediam abrigo a perseguidos. Na Idade Moderna, a Constituição Francesa, de 1793, inaugurou a idéia de proteção ao estrangeiro no constitucionalismo. Mas foi na América do Sul que, por primeira vez, reconheceu-se, em norma convencional multilateral, a figura do asilo político, por meio do Tratado sobre Direito Penal

Internacional, assinado em Montevideu, em 23/01/1889⁴.

O conceito de refugiado, tal como se conhece hoje, começou a delinear-se após a Primeira Guerra Mundial, com a criação da Sociedade das Nações (SDN)⁵. Para lidar com os milhares de deslocados da guerra, foi criado, no âmbito da SDN, o Alto Comissariado para Refugiados Russos, em 1921, com sede em Genebra, e para o seu exercício foi nomeado o norueguês Fridtjof Nansen. Esse respeitado explorador polar, zoólogo e cientista, encarnou a figura de verdadeiro negociador e funcionário internacional, investido no cargo até a sua morte, em 1930. Sua contribuição para o Direito Internacional dos Refugiados (DIR) é considerada única, idealizador que foi de um documento expedido pela SDN que possibilitava ao refugiado⁶ residir e trabalhar fora de seu antigo país de origem: o denominado Passaporte Nansen, primeiro documento de cidadania expedido por uma organização internacional intergovernamental e, possivelmente, o único a ter o nome de uma pessoa (Nansen) em sua capa⁷. Devido à sua extraordinária atuação em prol dos refugiados, Nansen recebeu, em nome do Alto Comissariado, o Premio Nobel da Paz (1923).

A história do DIR ganhou forte impulso após o período de Nansen. A SDN criou o Nansen International Office for Refugees, que funcionou entre 1931 e 1938; foi substituído pelo Alto Comissariado da Sociedade das Nações para os Refugiados, criado em 1938; e, com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, foi instituída, sob a égide dos EUA, a United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA), em 1943⁸, organismo que hoje atua, mas exclusivamente no atendimento a refugiados palestinos no Oriente Médio (Cisjordânia, Faixa de Gaza, Líbano, Jordânia e Síria), devido à reserva geográfica do Estatuto de 1951.

No imediato pós-Segunda Guerra Mundial, a Assembleia Geral da ONU, por meio de resolução de 15/12/1946, instituiu a Organização Internacional para os Refugiados que, devido à resistência de muitos países já no ambiente da Guerra Fria, não logrou ter mais do que 18 países membros e acabou não integrando o sistema da ONU. Nesse ínterim, a recém-instalada Comissão de Direito Internacional da ONU (CDI), em seu primeiro período de sessões, elaborou uma lista de catorze temas prioritários para codificação, sendo três deles relacionados aos refugiados: a nacionalidade, incluindo a condição de apátrida; o tratamento dado a estrangeiros; e o direito de asilo⁹.

¹ Também conhecida como Liga das Nações, a partir de sua denominação em inglês, League of Nations.

² Muitos refugiados eram prisioneiros de guerra e pessoas deslocadas que perderam sua nacionalidade devido a novos arranjos territoriais pós-guerra. No caso dos russos, o governo bolchevique cancelou os passaportes de todos os soldados e cidadãos da antiga Rússia para assim forçá-los a retornar ao território soviético – mas muitos jamais retornaram e, graças ao trabalho de Nansen, fixaram-se definitivamente em outros países. O mandato de Nansen foi estendido, depois, para armênios, sírios, turcos etc.

³ Martin Lloyd. *The Passport*. 2003, p. 130-135.

⁴ Criada com o apoio de 44 países, a UNRRA, curiosamente, leva o nome "Nações Unidas", antes da criação da própria ONU. Guido F. S. Soares. *Curso de Direito Internacional Público*, 2002, p. 394-395.

¹ Professor Doutor dos Cursos de Graduação e Mestrado em Direito da Universidade Católica de Santos (UnicSantos) e do Curso de Relações Internacionais da Faculdade Santa Marcelina (FASM), em São Paulo. Pesquisador do Grupo de Análise de Prevenção de Conflitos Internacionais-GAPCon/UCAM, no Rio de Janeiro.

² Este texto é uma versão atualizada do módulo de Direito Internacional dos Refugiados do II Curso de Inverno de Direito Internacional, CEDIN, julho/2006. Agradeco a Wellington Carneiro (ACNUJ/Brasil) e Fabiano Menezes (Cáritas Diocesana de Santos/SP) que, em caráter pessoal, gentilmente comentaram a primeira versão do trabalho – o autor é plenamente responsável pelo conteúdo e a forma finais do texto.

³ Guido Fernando Silva Soares, *Órgãos dos Estados nas Relações Internacionais*, 2001, p. 12.

⁴ Iniciativa de Argentina e Uruguai, o tratado foi firmado em Montevideu por esses países e por Bolívia, Paraguai e Peru. Cf. *Tratado sobre Derecho Penal Internacional*. www.acnur.org/biblioteca

De acordo com Guido Soares, para substituir a malograda Organização Internacional de Refugiados, (...) em 3/12/1949, a AG da ONU, pela Resolução nº 319 (IV), denominada Refugiados e Pessoas Apátridas, proporia a Criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, o ACNUR (...)⁹. Pela Resolução 429 (V), de 14/12/1950, a Assembleia Geral da ONU convocou a Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, que teria lugar no ano seguinte. Instalado em 1º/1/1951, em Genebra, o ACNUR, como agência da ONU, realizou o seguimento dos trabalhos preparatórios da Conferência que iria resultar no documento fundador do DIR.

O Estatuto do Refugiado de 1951 e o Protocolo de 1967

A Convenção de 1951, Relativa ao Estatuto dos Refugiados foi adotada em 28 de julho de 1951, como resultado da Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas. Em vigor desde 22/4/1954, conta com 144 Estados-partes¹⁰.

Com ela, a categoria jurídica internacional "refugiado" ganhou uma definição matricial, que se encontra no artigo 1º, parágrafo 1º, letra c) do Estatuto de 1951:

(...) que em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. (...) ¹²

O exame do Estatuto mostra que ele se aplica a indivíduos, e não a grupos, e tanto a nacionais de um país como apátridas. Também é fundamental verificar que o refúgio se diferencia, tecnicamente, do asilo - seja diplomático ou político/territorial, tal como se desenvolveu na América Latina e Caribe e foi reconhecido no Caso Asylum (1951), da Corte Internacional de Justiça¹³.

⁹ Gilberto M. A. Rodrigues. A Comissão de Direito Internacional da ONU. In: Mercadante e Magalhães (Orgs). Reflexões sobre os 60 anos da ONU, 2005, p. 392.

¹⁰ *Ibid.*, p. 395.

¹¹ ACNUR, www.acnur.org (acesso em janeiro/2007). Informação atualizada até dezembro de 2006.

¹² Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados. ACNUR/IMDH. Lei 9474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados, 2ª ed. 2005, p. 44 e seqs.

¹³ Leonardo Nemer Caldeira Brant. A Corte Internacional de Justiça e a Construção do Direito Internacional, 2005, p. 666-670.

¹⁴ ACNUR, www.acnur.org (acesso em janeiro de 2007). Informação atualizada até dezembro de 2006.

¹⁵ Nesse sentido, as recomendações e conclusões emanadas do Excom do ACNUR.

¹⁶ Celso D. de Albuquerque Mello. Curso de Direito Internacional Público, 15ª ed., 2004, v. 2, p. 1699.

Os fundamentos ou motivos que ensejam a concessão do refúgio são: 1) raça; 2) religião; 3) nacionalidade; 4) pertencimento a um grupo social; 5) opiniões políticas.

Do ponto de vista de sua vigência e aplicabilidade, o Estatuto de 1951 contém duas limitações importantes: geográfica e temporal. A geográfica limita sua abrangência a fatos ocorridos em território europeu; a temporal limita esses fatos ao período anterior a 1º/1/1951, data de instalação do ACNUR. Essas limitações devem ser compreendidas no contexto de criação do Estatuto de 1951: o principal teatro da Segunda Guerra Mundial fora a Europa e, a partir dela, desencadearam-se grandes deslocamentos de pessoas, milhares das quais se tornaram refugiados. Com o avançar dos anos, as guerras de independência na África e Ásia, no processo de descolonização, geraram novas demandas de refugiados, e então houve a necessidade de superar as limitações do Estatuto de 1951. Dessa forma, o Protocolo de 1967, Relativo ao Estatuto dos Refugiados, assinado em Nova Iorque, em 31/1/1967, teve como objetivo abolir tanto a limitação geográfica quanto a temporal. Em vigor desde 4/10/1967, o Protocolo Adicional tem 144 Estados-partes¹⁴.

O Direito Internacional dos Refugiados (DIR) a partir de suas fontes

Pode-se afirmar, assim, que o Direito Internacional dos Refugiados (DIR), em sua abrangência global, tem como fontes primárias o Estatuto de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967, que consagram alguns princípios e diretrizes próprias do DIR. Essas fontes foram sendo enriquecidas com a atuação e a experiência do ACNUR¹⁵ - daí a relação estreita entre o DIR e a ONU - e os contextos regionais, como é o caso da América Latina e Caribe, como se verá em seguida.

O mais importante princípio do DIR é o do Non-Refoulement (Não-devolução para o Estado de origem), previsto no artigo 33 (Proibição de expulsar ou repelir) do Estatuto, e é considerado *jus cogens* - todos os países devem respeitar, independente de sua vinculação convencional com o DIR¹⁶. Este princípio visa a proteger a vida do candidato a refúgio ou refugiado, posto que a devolução ou deportação a seu Estado significa, na maioria das vezes, o caminho para a tortura e a morte. O segundo princípio fundamental é o da igualdade jurídica do refugiado com o estrangeiro, ou seja, os países devem conferir ao refugiado o mesmo tratamento concedido ao estrangeiro residente em seu território, o que inclui o direito a uma identidade e autorização para trabalho, entre outras. Além disso, o DIR prevê a possibilidade de conceder proteção temporária, em casos de grandes fluxos de pessoas (sobretudo em áreas de fronteira), estabelecer políticas de assentamento (fixação de residência do refugiado numa cidade, num país) e reassentamento (mudança de país, para facilitar melhor condição de vida e de adaptação), de integração local (para integrar

o refugiado e sua família à sociedade local, podendo ser concedida a nacionalidade automática aos seus filhos nascidos no país) e repatriação (o retorno ao seu país de origem, quando as condições assim o permitirem e o refugiado assim o desejar).

Quando o DIR não se aplica ou exclui o benefício? Existem duas circunstâncias em que não se pode conceder o status de refugiado a um indivíduo: 1) porque o DIR a ele não se aplica, caso de migrantes (incluindo os econômicos), quando neles não se identifica o “fundado temor de perseguição”; 2) porque sobre ele incidem as chamadas “cláusulas de exclusão”. O Estatuto de 1951 define, no parágrafo 6º, do Art. 1º, que não se aplicará “às pessoas a respeito das quais houver razões sérias para pensar que”: a) cometeram crime contra a paz, crime de guerra ou crime contra a humanidade¹⁷; b) cometeram um crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de serem admitidas como refugiadas; c) tornaram-se culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

Existem situações menos claras em que o DIR pode e deve ser aplicado, caso a caso. Embora o Estatuto de 1951 não preveja, tampouco exclui a concessão de refúgio para ex-combatentes e ex-soldados, mormente quando foram vítimas de recrutamento forçado. E há o caso dos acusados de terrorismo – aqui é bom lembrar que não existe uma definição do Direito Internacional sobre terrorismo, o que permite diversas definições e interpretações nacionais, muitas vezes sujeitas à ampla discricionariedade de órgãos do Estado e de governo, que podem dar ensejo à perseguição política¹⁸. Isso não significa que tais pessoas se beneficiarão do refúgio, como forma de impunidade. Em geral, o que se denomina terrorismo pode se traduzir nas tipificações de grave crime comum, crime de guerra ou crime hediondo.

Há outras situações em que o DIR pode ser aplicado, mediante “definição ampliada”. Essa é uma das questões que mais têm provocado debates entre os atores envolvidos com a temática dos refugiados, seja o próprio ACNUR, sejam os governos ou as organizações da sociedade civil dedicadas ao apoio e à assistência aos refugiados. Existem casos limítrofes que constituem desafio crescente para a comunidade internacional, a exemplo dos chamados deslocados internos, em razão de conflitos armados de natureza interna; de pessoas que fogem de desastres naturais e da fome (em ambos os casos, em geral, configura-se o estado

¹⁷ Após a criação dos tribunais penais internacionais (Ex-Iugoslávia, Ruanda e TPI), há que se tomar em conta, também, os suspeitos sob investigação e os condenados por crimes tipificados nos seus respectivos estatutos judiciais. O Estatuto do TPI (1998), em vigor desde 2002, tipificou quatro tipos de crime internacional: 1) Guerra; 2) Genocídio; 3) Contra a Humanidade; 4) Agressão.

¹⁸ Cf. Leonardo Nemer Caldeira Brant (Coord.) Terrorismo e Direito, 2003; Demétrio Magnoli. O que há num nome. Folha de S. Paulo, 03/08/2006, p. 2.

¹⁹ O Grupo de Contadora foi criado por Colômbia, México, Panamá e Venezuela, em 9/1/1983.

²⁰ O Grupo de Apoio a Contadora foi formado por Argentina, Brasil, Peru e Uruguai, em 21/01/1985.

²¹ Lei 9474 e Coleção de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados, 2ª ed., 2005, p. 73.

de necessidade); em países com tradição islâmica e Estado teocrático, o caso das mulheres que se recusam a aceitar códigos e a situação dramática das mulheres e meninas que temem a mutilação genital.

A experiência da América Latina e Caribe é muito exemplificativa de como a “definição ampliada” pode ser abraçada por ordenamentos jurídicos nacionais, a partir de documentos e recomendações internacionais não-vinculantes.

O DIR na América Latina e Caribe

Na América Latina e Caribe, o DIR tem se desenvolvido de forma peculiar, contribuindo para a chamada “definição ampliada” de refugiado. De que maneira tem se dado essa contribuição? No conteúdo, pelo perfil dos conflitos que tiveram lugar na região desde a década de 1980; na forma, pela natureza não-vinculante, soft law, dos documentos aprovados.

Substancialmente, a América Central, marcada pelos conflitos armados de “baixa intensidade”, nos anos de 1980, que atingiram sobretudo El Salvador, Nicarágua e Guatemala, ensejou um longo processo de negociação em que diversos atores regionais e subregionais (Grupo de Contadora¹⁹, Grupo de Apoio a Contadora²⁰, Costa Rica com o Plano Arias, parceria OEA-ONU) dedicaram-se a resolver o conflito na região centro-americana, que na época havia sido transformada em espaço de enfrentamento periférico entre os EUA e URSS, nos estertores da Guerra Fria. É nesse contexto que foi aprovada a Declaração de Cartagena (1984), adotada em Cartagena, Colômbia, em 22/11/1984, instando os governos a considerar como refugiados

as pessoas que tenham fugido de 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.²¹

Além dessa proposta de ampliação da definição do refugiado na América Latina e Caribe, a Declaração de Cartagena buscou vincular o tema com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, em especial a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e o Pacto de São José da Costa Rica, de 1969, ao exortar os Estados a levarem em conta as posições daquela e os dispositivos desta no trato com os refugiados.

Dez anos depois da Declaração de Cartagena, com a América Central em grande medida pacificada, conquanto a problemática dos refugiados seguisse na região e estivesse se agravando no contexto do Caribe (Haiti) e da América do Sul (Colômbia), foi aprovada a Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas

Deslocadas (1994), adotada em São José, Costa Rica, em 7/12/1994, documento que visivelmente incorpora o conceito de minorias vulneráveis – e.g., mulheres, crianças e indígenas – pleiteando a tais grupos tratamento diferenciado na temática dos refugiados²². Além disso, outra nota relevante da Declaração é a sua insistência em afirmar a interdependência entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Refugiados (note-se que as sedes dos órgãos de Direitos Humanos da ONU, da Cruz Vermelha/Crescente Vermelho Internacional e do ACNUR encontram-se todos em Genebra).

Vinte anos após a Declaração de Cartagena, e com o intuito de marcar seu segundo decênio, foi aprovada a Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina (2004), adotada na cidade do México, em 16/11/2004. A Declaração e Plano de Ação do México é, sem dúvida, o mais abrangente e ambicioso documento regional sobre o tema.

No campo estritamente jurídico, além de reafirmar conceitos, definições e compromissos das Declarações anteriores, incorpora novas preocupações emanadas de Conferências de Direitos Humanos da ONU realizadas no período anterior²³, bem assim como o acervo de ações, recomendações e decisões do próprio Sistema Interamericano. Em relação ao princípio essencial do DIR – non-refoulement – é importante registrar que tanto a Declaração de São José (1994) quanto a Declaração e Plano de Ação do México (2004) reconhecem sua natureza de *jus cogens*.

Considera-se que com as propostas de “definição ampliada” dos documentos internacionais e das interpretações da Comissão e da Corte Interamericana de Direitos Humanos, e com os estudos do Instituto Interamericano de Direitos Humanos, o DIR, na América Latina e Caribe, tem contribuído significativamente, nesse tema, para o desenvolvimento progressivo do Direito Internacional²⁴.

²² Recordé-se que, ano e meio antes, a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Direitos Humanos (Viena, junho/1993), produziu uma Declaração e um Plano de Ação que afirmam a universalidade, a indivisibilidade e a interdependência dos DDHH, além de destacar a necessidade de proteger e promover, de forma diferenciada (discriminação positiva) minorias e grupos vulneráveis, tais como indígenas, mulheres, crianças, portadores de necessidades especiais etc.

²³ Cite-se, tão-somente, a Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Condição, realizada em Durban, África do Sul, em setembro de 2001, que produziu a Declaração e o Plano de Ação de Durban.

²⁴ Segundo a CDI, a expressão desenvolvimento progressivo do Direito Internacional é utilizada “para designar ou que sobre eles os Estados não devam aplicar, na prática, normas suficientemente desenvolvidas”. Cf. Gilberto M.A. Rodrigues, *ib.*, p. 388.

²⁵ Co-produzido pelo ACNUR e pelo UNICEF, DVD, 2005.

²⁶ O ACNUR conta com os seguintes escritórios regionais nas Américas e respectivas abrangências: Buenos Aires – sul da América do Sul; Caracas – norte da América do Sul e Panamá; México – México, América Central e Cuba; Washington, DC – EUA e o Caribe; Ottawa – Canadá.

No campo propositivo das políticas públicas, o Plano de Ação do México busca incentivar a pesquisa jurídica da temática em universidades e centros de pesquisa na região; pretende, igualmente, promover a formação de quadros de governo e da sociedade civil que atuam nas redes de proteção ao candidato a refúgio e ao refugiado e o fortalecimento institucional dos órgãos nacionais responsáveis pelos trâmites de pedido, de concessão e de avaliação do direito ao refúgio – em geral, trata-se de Comissões Nacionais de Refugiados, vinculadas ao Ministério da Justiça ou do Interior.

Ainda no campo das políticas públicas, o reconhecimento de duas situações fáticas, de magnitude, mercedoras de solução duradoura, quais sejam, a concentração de refugiados em núcleos urbanos e os grandes deslocamentos de colombianos nas áreas de fronteira com o Brasil, Equador, Panamá e Venezuela, levaram o Plano de Ação do México a estabelecer os Programas de Cidades Solidárias, Fronteiras Solidárias e Reassentamento Solidário, sendo este último resultado de uma proposta do governo brasileiro.

O que se depreende da análise da situação atual do DIR na América Latina e Caribe é a sua crescente dimensão de instrumento de políticas públicas multissetoriais e de cooperação entre os diversos atores governamentais e de sociedade civil, numa perspectiva de proteção dos Direitos Humanos e de inclusão social. Em muitos casos, a repatriação voluntária do refugiado perde seu horizonte de possibilidade dando lugar à realidade da integração local, definitiva, como se observa do documentário *Vítimas da violência*, testemunhas da solidariedade, que mostra bem a integração de refugiados colombianos, incluindo crianças órfãs, em comunidades fronteiriças do Panamá²⁵. O DIR na América Latina e Caribe se depara com esse desafio²⁶.

O ACNUR e sua atuação no Brasil

Vinculado ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC), com sede em Genebra, o ACNUR tem mandato para atuar em prol dos refugiados e candidatos a refúgio, com base nas diretrizes jurídicas do Estatuto de 1951, do Protocolo Adicional de 1967 e na Resolução 428 (V) da Assembleia Geral da ONU que ampliou o mandato do ACNUR para ter incidência em todos os países, mesmo os que não ratificaram a Convenção e/ou o Protocolo. Com nítida e necessária atuação integrada com outros órgãos da ONU (e.g., UNICEF), o ACNUR possui 263 escritórios em 162 países e é composto por um Comitê Executivo (Excom), formado por 70 países (o Brasil participa desde 1951), sendo administrado por um Alto Comissário, com mandato de cinco anos – desde 2005, tal função é exercida pelo ex-primeiro-ministro de Portugal, Antonio Guterres.

Depois dos atentados de 11 de setembro de 2001 e da reação desproporcional

dos EUA, beligerante e violadora dos Direitos Humanos, que culminou em ações tais como as prisões ilegais e as torturas na Base de Guantánamo e a aprovação de uma legislação que criminaliza o imigrante ilegal e quem o auxilia, no território estadunidense, o ACNUR, de forma geral, passou a se preocupar com os “muros” que começaram a ser levantados contra imigrantes e refugiados²⁷. Mas essa tendência não tem contaminado o Brasil; ao contrário, como se verá no tópico seguinte.

No Brasil, a presença do ACNUR tem duas fases: a primeira fase compreende o período entre 1977 e 1997, quando o ACNUR manteve um escritório no Rio de Janeiro para tratar dos refugiados do Cone Sul, com políticas de reassentamento na Europa e na Austrália, num período em que grassaram ditaduras militares na América Latina. A segunda fase (2004-) se inaugura com a reabertura de um Escritório do ACNUR, em Brasília, com objetivos relacionados à ênfase nos programas de reassentamento e à influência regional do Brasil em temas humanitários. A ação do ACNUR em território brasileiro tem se ampliado, amparada no Plano de Ação do México (2004), especialmente no diálogo com a sociedade civil organizada. Em 2006, o ACNUR co-patrocinou com o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) o lançamento do Caderno de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania, para debater a ampla gama de temas e perspectivas que abarca o tema dos refugiados²⁸.

O Direito Internacional dos Refugiados no Brasil

O Brasil ratificou o Estatuto dos Refugiados (1951) em 16/11/1960, e o promulgou no País pelo Decreto n. 50.215, de 28/1/1961. Aderiu ao Protocolo Adicional (1967) em 7/4/1972, promulgando-o pelo Decreto n. 70.946, de 7/8/1972. Entretanto, concedeu apenas em abolir a “reserva temporal”, mantendo a “reserva geográfica”, que somente foi levantada pelo Decreto n. 98.602, de 19/12/1989, tendo por base dois pareceres (datados de 19/5/1986 e 18/10/1989), do então consultor jurídico do Itamaraty, professor Cançado Trindade, para quem “Essa medida foi providencial, pois pouco tempo depois – sobretudo a partir de 1993 – passou o Brasil a receber e atender contingentes numerosos de refugiados angolanos, o que não teria sido possível se não tivesse levantado a ‘reserva geográfica’, anacrônica e obsoleta”²⁹.

Em 23/7/1997, o Diário Oficial da União publicou a Lei No 9.474, de 22/7/1997,

²⁷ Luis Váres. *Derrubar muros, e não levanta-los*. Folha de S. Paulo, 3/11/2006, p. A3.

²⁸ Refúgio, Migrações e Cidadania. Caderno de Debates I. Brasília: ACNUR/IMDH, junho de 2006.

²⁹ A. A. Cançado Trindade. *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos e o Brasil*. 2ª ed., 2000, p. 74-75.

³⁰ O que já motivou uma dissertação de mestrado defendida pelo delegado da Polícia Federal, José Roberto Sagrado da Hora, intitulada *O refugiado africano no Brasil*, Unisantos, 2005.

³¹ Brasil recusa 60% dos pedidos de refúgio. Folha de S. Paulo, 10/6/2006, p. A25.
³² Agradeço ao Escritório do ACNUR/Brasil por esta informação atualizada.

que “Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências”. A partir daí, o Brasil entrou definitivamente no círculo de países que aplica o DIR de forma plena em seu ordenamento interno. Logo no artigo 1º, a Lei Brasileira define “ampliamente” o refugiado:

Art. 1. 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 encontra-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.

A noção de “grave e generalizada violação de Direitos Humanos” (item III) não está prevista no Estatuto de 1951, mas foi inspirada na “definição ampliada” da Declaração de Cartagena (1984) e no citado desenvolvimento progressivo do DIR no Sistema Interamericano.

A Lei Brasileira optou por criar um órgão de natureza administrativa, com poder normativo, para cuidar do assunto dos refugiados. Trata-se do Comitê Nacional de Refugiados (CONARE), vinculado ao Ministério da Justiça. O CONARE é formado por: representantes do governo (Ministérios da Justiça, Relações Exteriores, Trabalho, Saúde, Educação e do Desporto, Departamento da Polícia Federal) e um representante de organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção dos refugiados no País (a Cáritas Diocesana exerce essa representação), além do ACNUR, que atua com direito a voz, sem voto.

O Brasil tem um número modesto de refugiados, comparativamente à sua população de 180 milhões e à situação de outros países da região. Segundo dados do ACNUR/Brasil, até dezembro de 2005, o País tinha 3.458 refugiados, dos quais a maioria (90%) de africanos, majoritariamente de Angola³⁰. Há também a delicada situação de 4000 deslocados colombianos, na área de fronteira entre os dois países.

É importante ressaltar que a chamada “taxa de elegibilidade” (quantidade de pedidos de refúgio aceitos pelo CONARE) é considerada altíssima pelo ACNUR, em comparação com a de outros países da América do Sul e da Europa (e.g., na Espanha é de 2%), com uma curva crescente nos últimos anos: em 2005, foi de 42%³¹; em 2006, foi de 50,1%³². Isso quer dizer que, em 2006, o CONARE aceitou metade do total anual de pedidos de refúgio.

Os atores/sujeitos envolvidos no procedimento de solicitação de refúgio, seu processamento, concessão ou recusa, e apoio ao candidato a refúgio e refugiado no Brasil são: 1) O Departamento da Polícia Federal, que dá início ao processo de refúgio depois de ouvir o solicitante de refúgio (termo de declaração), e o encaminhá-lo para a Cáritas mais próxima; 2) a Cáritas Diocesana (São Paulo, Santos e Rio Janeiro) que, ao receber o solicitante de refúgio, oferece auxílio jurídico e social, com programas de proteção, assistência e integração; 3) os armadores de navios e transportadores em geral (e respectivas seguradoras), por cujas embarcações tenham chegado, clandestinamente, candidatos a refúgio – estas empresas têm a responsabilidade de arcar com as despesas de estadia e alimentação dos candidatos a refúgio até a decisão final sobre a concessão do pedido; 4) o CONARE, que tem competência administrativa para avaliar, conceder ou recusar as solicitações de refúgio no País, bem como revogar os benefícios concedidos; 5) o Ministério da Justiça, que atua como instância recursal única do CONARE; 6) As instituições de ensino que, por meio de convênio com o ACNUR, apóiam candidatos a refúgio e refugiados em políticas de assistência e integração³³.

Uma questão a ser notada na aplicação da Lei Brasileira, na conformação e nas políticas do CONARE, é a ausência de participação dos Estados Federados e dos Municípios no processo decisório de recepção, assentamento ou reassentamento de candidatos a refúgio. Apesar de o Brasil ser uma federação, as unidades federadas não têm nenhuma competência sobre esse assunto – qualificado como estritamente federal – nem têm direito a opinar oficialmente sobre as políticas públicas para refugiados. Em outros países federais, como a Suíça e o Canadá, os cantões e as províncias têm ou competências ou direito a opinar nesse tema. Trata-se de algo sobre o que se deveria refletir, para talvez mudar, na medida em que os Estados federados irão cada vez mais sentir a presença de refugiados em seu território (caso do Estado e do Município do Rio de Janeiro, em relação aos angolanos) e poderiam se comprometer mais a cooperar, se pudessem, pelo menos, ter direito a opinar³⁴.

Há poucos especialistas em DIR no Brasil. Vale destacar o trabalho de Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto, que no primeiro mandato do Presidente Lula (2002-

³³ A Ordem dos Advogados do Brasil – Seção São Paulo (OAB/SP) manteve, até 2004, convênio com o ACNUR para assistência jurídica.

³⁴ Para uma visão geral do procedimento de solicitação e concessão de refúgio no Brasil, v. Fabiano Menezes, "O lado humano dos conflitos internacionais", Inter Relações, São Paulo, julho/2006.

³⁵ Luiz Paulo Teles F. Barreto, O refúgio e o CONARE. Refúgio, Migrações e Cidadania, 2006, p. 33.

³⁶ A título de exemplo, no Curso de Direito da Unisa/Santos, o tópico DIR está previsto no plano de ensino da disciplina Direito Internacional; e o Programa de Mestrado em Direito da mesma universidade oferece a cada ano a disciplina semestral Direito Internacional dos Refugiados.

³⁷ O Brasil rompeu relações diplomáticas com o Eixo (Alemanha, Itália e Japão) em 28/01/1942; e reconheceu o estado de beligerância com a Alemanha e a Itália, em 21/08/1942.

³⁸ Fabio Koifman. Quilote nas trevas. O embaixador Souza Dantas e os refugiados do nazismo (2002).

³⁹ O documentário A Caminho de Bagdá, sobre a vida de Sérgio Vieira de Mello, mostra cenas impressionantes dessa repatriação e testemunhos de autoridades locais e da ONU que confirmam o caráter único dessa migração.

2006) atuou como secretário-executivo do Ministério da Justiça (equivalente a vice-ministro) e presidente do CONARE. Desde a década de 1990, ainda como chefe do Departamento de Estrangeiros, Teles Barreto contribuiu para a formulação e discussão da Lei 9.474/1997, a instalação e o funcionamento do CONARE³⁵.

O DIR tende a se desenvolver muito com a atuação do País, o compromisso governamental com o Plano de Ação do México (2004), a presença e atuação do Escritório do ACNUR, e o interesse crescente que a grande temática dos Direitos Humanos vem ganhando nas universidades³⁶, institutos de pesquisa e organizações da sociedade civil dedicadas ao tema, acadêmias e escolas de formação profissional e associações de classe de advogados, magistrados, procuradores, promotores, delegados e agentes policiais civis e militares.

Brasileiros e universais: Souza Dantas e Vieira de Mello

Dentre os internacionalistas que se dedicaram à causa dos refugiados, merecem destaque dois homens, brasileiros e universais: o embaixador Souza Dantas e o diplomata da ONU, Sérgio Vieira de Mello.

Luiz Martins de Souza Dantas (1876-1954), diplomata de carreira, foi embaixador brasileiro em Paris durante a Segunda Guerra Mundial, período em que realizou um notável feito, até recentemente pouco conhecido: salvou centenas de judeus perseguidos pelo nazismo. Ao expedir vistos de saída para judeus, a partir da cidade de Vichy, para onde se transferiu na França ocupada pelos nazistas, Souza Dantas contrariou instruções do Itamaraty – na época (1938-1942) o governo de Getúlio Vargas mantinha boas relações com os países do Eixo³⁷ – e por isso sua atuação foi considerada irregular, contra ordem. O pesquisador Fábio Koifman, em dissertação de mestrado com profusão de fontes, transformada em primoroso livro, mostrou a destemida ação de Souza Dantas e como ele se transformou em herói universal, cujo nome está inscrito no Museu do Holocausto, em Israel³⁸.

Sérgio Vieira de Mello (1948-2003) foi funcionário de carreira da ONU por 33 anos, dos quais 27 dedicados ao ACNUR. Doutor em Filosofia pela Universidade de Paris, profissional pragmático, Vieira de Mello inovou na assistência humanitária a refugiados: a repatriação de cambojanos da Tailândia para o Camboja foi considerada a mais bem-sucedida desse tipo de operação coletiva da história das Nações Unidas³⁹. Vieira de Mello destacou-se como administrador da ONU na reconstrução pós-conflitos de Kosovo e do Timor Leste, que envolveram a lida com populações vulneráveis, incluindo refugiados, e a partir daí criou em torno de si uma aura de liderança e de eficácia como solucionador dos mais difíceis problemas globais. Foi nomeado Alto Comissário da ONU para Direitos Humanos (2002) pelo Secretário-Geral, Kofi Annan, e, no exercício destas funções, faleceu no atentado terrorista de 19/8/2003, desferido contra o Escritório da ONU em

Bagdá, onde Sérgio chefiava missão temporária, como representante especial do Secretário-Geral para o Iraque⁴⁰.

Souza Dantas e Vieira de Mello, dois humanistas brasileiros, deveriam ser lembrados como personagens que, ao defender e promover a causa e a dignidade dos refugiados, elevaram sua atuação de internacionalistas – seja na diplomacia brasileira, seja na diplomacia da ONU – ao patamar dos grandes momentos da história humana.

Cátedra Sérgio Vieira de Mello

A partir do sentimento de irreparável perda causada pela morte de Vieira de Mello, o Escritório Regional do ACNUR para a América do Sul propôs a criação da Cátedra Sérgio Vieira de Mello para promoção do ensino e da difusão do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do Direito Internacional Humanitário, do Direito Internacional dos Migrantes e do Direito Internacional dos Refugiados em universidades latino-americanas. Em 20 de outubro de 2003, a ONU anunciou em Genebra a criação das duas primeiras Cátedras, mediante convênio com universidades brasileiras, visando realizar parcerias para facilitar o apoio e a integração dos refugiados na comunidade local⁴¹.

A importância dessa iniciativa é transcendente: abrir e qualificar o espaço acadêmico para o debate sobre a condição e os problemas dos migrantes e refugiados; educar e capacitar estudantes de graduação e de pós-graduação na temática do DIR, contribuindo, assim, para a formação de futuros profissionais sensibilizados e conhecedores do tema; possibilitar aos candidatos a refúgio e refugiados o acesso ao estudo do idioma e da cultura local, bem assim como apoio comunitário que algumas instituições de ensino oferecem, no campo da própria educação e da saúde – essas possibilidades são altamente transformadoras para todos os envolvidos, mas, sobretudo, beneficiam os candidatos a refúgio e refugiados, para recuperar e elevar a sua auto-estima, criar as condições de sua integração no país, de forma digna, decente, lícita e saudável.

⁴⁰ Para conhecer a trajetória de Vieira de Mello, duas referências são fundamentais: o documentário *En route to Bagdad* (A caminho de Bagdá), com direção e roteiro de jornalista brasileira, Simone Duarte (2004); e a obra organizada pelo professor e ex-reitor da USP, Jacques Marcovitch, *Sérgio Vieira de Mello. Pensamento e Memória* (2004).

⁴¹ A PUC-RJ e o Centro Universitário de Brasília (CEUB) foram as primeiras instituições de ensino superior a firmar o convênio da Cátedra com o ACNUR. O Estado de S. Paulo, 20/10/2003.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACNUR/BRASIL – IMDH. Lei 9474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados. 2ª.ed., revista e atualizada. Brasília: Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados/Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2005.
- ACNUR. O ACNUR no Brasil. Brasília: ACNUR, 2005.
- ACNUR/BRASIL-IMDH. Refúgio, Migrações e Cidadania. Caderno de Debates, n. 1, Brasília, Junho de 2006.
- ACNUR. www.unhcr.org e www.acnur.org/biblioteca.
- ACNUR/UNICEF. Vítimas da violência, testemunhas da solidariedade. Documentário. Roteiro e Direção de Luis Romero, DVD, 2005 (27 min.).
- BARRETO, Luiz Paulo Teles F. O refúgio e o CONARE. Refúgio, Migrações e Cidadania. Caderno de Debates, n.1, Brasília, p. 33-51, junho de 2006.
- BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. A Corte Internacional de Justiça e a Construção do Direito Internacional. CEDIN: Belo Horizonte, 2005.
- _____. (Coord.). Terrorismo e Direito. Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- BRIGAGÃO, Clóvis, RODRIGUES, Gilberto M. A. Política Externa Brasileira: Da Independência aos desafios do século XXI. São Paulo: Moderna, 2006.
- DUARTE, Simone. En route to Baghdad. A documentary about Sergio Vieira de Mello (A caminho de Bagdá. Um documentário sobre Sérgio Vieira de Mello). Direção e roteiro de Simone Duarte. DVD, New York, 2004.
- GARCIA, Eugênio Vargas. Cronologia das Relações Internacionais do Brasil. 2ª. ed., Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.
- HORA, José Roberto. Sagrado da. O Refugiado africano no Brasil. UniSantos, 2005 (Dissertação de Mestrado).
- KOIFMAN, Fábio. Quixote nas Trevas. O embaixador Souza Dantas e os refugiados do Nazismo. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- LLOYD, Martin. The Passport. The History of Man's Most Travelled Document. Gloucestershire (England): Sutton Publishing, 2003.
- MAGNOLI, Demétrio. O que há num nome. Folha de S. Paulo, 03/08/2006, p. 2.
- MARCOVITCH, Jacques (Org.). Sérgio Vieira de Mello. Pensamento e Memória. São Paulo: EDUSP/Saraiva, 2004.
- MELLO, Celso D. de Albuquerque. Curso de Direito Internacional Público. 15ª.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004 (Vols. 1 e 2).
- MENEZES, Fabiano L. de. O lado humano dos conflitos internacionais. Inter

- Relações, São Paulo, Ano 6, n. 22, p. 11-14, Julho/2006.
- RODRIGUES, Gilberto M.A. A Comissão de Direito Internacional. In: MAGALHAES, José Carlos de; MERCADANTE, Araminta (Orgs.) Reflexões sobre os 60 Anos da ONU. Ijuí (RS): Unijui, 2005, p. 385-397.
- SOARES, Guido Fernando Silva. Curso de Direito Internacional Público. Vol. 1, São Paulo: Atlas, 2002.
- _____. Órgãos dos Estados nas Relações Internacionais. Formas da Diplomacia e as Imunidades. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- TRINDADE, A. A. Cançado. A proteção internacional dos Direitos Humanos e o Brasil. 2a.ed., Brasília: UnB, 2000.
- VARESE, Luis. Derrubar muros, e não levantá-los. Folha de S.Paulo, 3/11/2006, p. A3.