

# O INSTITUTO DO REFÚGIO NO BRASIL APÓS A CRIAÇÃO DO COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS – CONARE

**Renato Zerbini Ribeiro Leão\***

O autor foi Diretor-Presidente do Centro de Proteção Internacional dos Direitos Humanos – CPIDH e Consultor Jurídico para o Brasil do Escritório Regional para o Sul da América Latina do ACNUR. Professor de Direito Internacional Público e Relações Internacionais na UnB e no UniCEUB. Atualmente encontra-se na Europa, como Bolsista CAPES, desenvolvendo seu doutorado em Direito Internacional e Relações Internacionais. As opiniões e conclusões expressas neste artigo são de responsabilidade exclusiva do autor.

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A política de Estado do Brasil com relação ao refúgio é séria e iluminada. E mais, em um momento de profunda indiferença humanitária por parte de muitos Estados, a política brasileira de refúgio reflete como um sopro de esperança. Para ilustrar a afirmação anterior analisaremos o tema principalmente a partir da promulgação da Lei Nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Esta Lei define mecanismos para a implantação do Estatuto dos Refugiados das Nações Unidas de 1951 e de seu Protocolo de 1967, determinando outras providências que deverão ser adotadas pelo Estado brasileiro quando o assunto é refúgio. Cria, ademais, o Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE.

A temática do refúgio no Brasil passa a ser, desde a entrada em vigência da Lei 9.474/97, 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 1951 e do Protocolo de 1967 das Nações Unidas

---

sobre refugiados, ela incorpora o que há de mais contemporâneo da discussão acerca do direito internacional dos refugiados.

A Lei 9.474/97 é o ápice de um intensivo trabalho, fincado e construído a partir dos princípios de afirmação da dignidade humana, compartilhado pelo Estado brasileiro, pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e pela sociedade civil brasileira. Esta comunhão tripartite, regada pelo espírito humanitário daqueles que representam os diferentes atores envolvidos neste assunto, é a chave do sucesso institucional da temática do refúgio no Brasil.

## **HISTÓRICO DA PRESENÇA DO ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS -ACNUR- NO BRASIL**

Uma das principais estratégias do ACNUR<sup>1</sup> no Cone Sul é a construção e o fortalecimento de uma estrutura tripartite (Governo, Sociedade Civil e ACNUR) sólida. Nesse sentido, um de seus objetivos principais é dotar e capacitar a sociedade civil envolvida com a temática do refúgio dos diferentes países que conformam a região (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai) no trabalho de políticas públicas, proteção e integração local. Nesse modelo ideal, o Brasil é um país chave na região, pois possui a estrutura mais próxima a essa realidade. Daí a importância do entendimento acerca da presença histórica do ACNUR no Brasil: compreender o êxito da Lei 9.474/97 a partir do organismo internacional que, junto ao Estado brasileiro e à sociedade civil brasileira, conforma um de seus tripés.

---

<sup>1</sup> Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, cujo Estatuto foi constituído pela Resolução 428 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950.

A história da presença do ACNUR no Brasil remonta-se ao ano de 1977, quando essa instituição da ONU instalou sua sede local na cidade do Rio de Janeiro, encontrando-se sob a supervisão de sua Oficina Regional para o Sul de América Latina, com sede em Buenos Aires, Argentina. Naquela época o país começava a receber seus primeiros fluxos importantes de refugiados e de refugiadas, provenientes justamente de países da América do Sul que se viam afetados por graves crises institucionais. Estes refugiados eram, sobretudo, uruguaios, argentinos, paraguaios e chilenos.

No ano de 1989, a missão do ACNUR no Rio de Janeiro transfere-se para Brasília, pois aí estão os órgãos federais de tomada de decisão na matéria. Com a aprovação da Lei 9474<sup>2</sup>, de 22 de julho de 1997, o Brasil incorpora definitivamente no seu ordenamento jurídico e político, tanto a Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados<sup>3</sup> como o seu Protocolo de 1967<sup>4</sup>, convertendo-se no primeiro país da região a elaborar uma legislação compreensiva e progressista na matéria.

A Lei brasileira relativa à temática dos refugiados e das refugiadas é inovadora. Ademais de incorporar os conceitos tanto de Convenção de 1951 quanto de seu Protocolo de 1967, ela agrega como definição de refugiado e de refugiada, todas aquelas pessoas que *"devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigada a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país."*<sup>5</sup> O conceito de *grave e generalizada violação de direitos humanos* nasceu a partir de uma realidade específica do continente africano e foi incorporado na normativa da América Latina a partir da Declaração de Cartagena de 1984, portanto, é um documento fruto da Reunião de Representantes

---

<sup>2</sup> A Lei 9.474 define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e determina outras providências.

<sup>3</sup> Adotada por uma Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários, em 28 de julho de 1951, e entrou em vigor em 21 de abril de 1954.

<sup>4</sup> Aberto para adesão em 31 de janeiro de 1967 e entrada em vigor em 4 de outubro de 1967.

<sup>5</sup> Lei 9.474, Artigo 1, Inciso III.

Governamentais e de especialistas de 10 países latino-americanos que se reuniram em Cartagena das Índias, Colômbia, para considerar a situação dos refugiados e das refugiadas da América Central.<sup>6</sup>

Em dezembro de 1998, dentro de um contexto de diminuição de recursos e permeado por uma significativa crise financeira, consequência das limitações orçamentárias observadas na instituição em escala mundial, o ACNUR toma a difícil decisão de fechar sua representação local no país<sup>7</sup>, pois considera que o Brasil já iniciava e assumia por seus próprios meios o exame criterioso e profissional do tema, sobretudo na busca de soluções duradouras para os refugiados e as refugiadas em seu território. Portanto, os poucos recursos disponíveis deveriam ser direcionados para as regiões e situações de emergência nos distintos continentes. O Brasil seria, então, coberto pelo Escritório Regional de Buenos Aires.

O ACNUR, no entanto, não saía muito preocupado do Brasil, pois esse país aprovava uma das leis mais modernas sobre refugiados e refugiadas e possuía uma estrutura tripartite (Governo, Sociedade Civil e ACNUR) em um processo ascendente e exitoso de consolidação, conformando um país chave na região. Nunca é demasiado ressaltar que a Lei 9.474/97, define os mecanismos para a implementação da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 no Brasil, e determina outras providências como a criação do Comitê Nacional para os Refugiados -CONARE- atuando como um marco para o tratamento das solicitações do Estatuto de Refugiado e a busca de soluções duradouras para os refugiados e refugiadas que tentam a proteção internacional em seu território. Ademais, o ACNUR buscava intensificar sua presença na temática de refugiados

---

<sup>6</sup> Sobre o tema ler a memória do Colóquio Internacional *10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Declaración de San José, 1994*. IIDH-ACNUR, 1995.

<sup>7</sup> O fechamento do Escritório no Brasil não significa a saída definitiva do ACNUR do país, pois foram mantidos acordos e convênios com instituições locais para a recepção, acolhida, integração local, suporte legal e apoio técnico ao governo que serão esclarecidos ao longo do artigo. Ademais a supervisão internacional do tema no Brasil, se dá através do Escritório Regional da Argentina.

no país, além da supervisão internacional desde o Escritório Regional da Argentina, através de associações com distintas organizações (Cáritas, OAB, IBRI, IMDH e CPIDH) que interagindo, de diversas formas, contribuíam e somavam seus esforços de trabalho em prol dos refugiados e das refugiadas no Brasil. Essa fórmula associativa resultou esplendorosa, tendo o ACNUR economizado muito orçamento e trabalho técnico com ela. A sociedade civil brasileira, com o apoio do ACNUR, resultou dar respostas qualitativa e tecnicamente mais ágeis à temática do refúgio no país.

Tamanho é o esforço dedicado ao trabalho no campo do Direito dos Refugiados, quer pela sociedade civil brasileira quer pelo governo brasileiro, que o ACNUR reabre, em março de 2004, seu Escritório no Brasil. Seu objetivo é o de apoiar, no máximo de suas possibilidades, o esforço conjunto da sociedade brasileira para com a implementação das normas de proteção internacional dos refugiados e das refugiadas no país, especialmente, no desenvolvimento de ações capazes de afirmar sua capacidade de acolher refugiados reassentados, vez que estes já não podem mais também contar com a proteção internacional daqueles países que primeiro lhes receberam. Sobretudo, nos campos orçamentário e político, o apoio do ACNUR é fundamental para o êxito deste trabalho.

## **EM BUSCA DE UMA HARMONIZAÇÃO LEGISLATIVA REGIONAL**

No árduo caminho que tem sido percorrido desde a criação do ACNUR e da entrada em vigor da Convenção de 1951 e de seu Protocolo de 1967, não se pode perder de vista que as situações que vêm originando os grandes fluxos de refugiados e refugiadas têm tido sua origem nas complexas relações internacionais surgidas como consequência do final da Segunda Grande Guerra. Os movimentos de libertação nacional, o ressurgimento de certas formas extremas de nacionalismo, o separatismo étnico, o aumento de conflitos armados internos, o

desmoronamento de grandes blocos ideológicos e o surgimento de novos grupos econômicos de influência, contribuíram para uma instabilidade na qual situações de violação aos direitos humanos encontram campo fértil.

Nos últimos anos, soma-se ainda a todo esse cenário de violência internacional a inseqüente e ineficaz “ Guerra ao Terrorismo” ou a absurda “ Doutrina da Guerra Preventiva” . Esses desprezíveis mecanismos, supostamente dedicados a combater o terrorismo, nada mais são do que uma ode à força bruta, um tapa no multilateralismo e uma afronta ao direito internacional público. Suas conseqüências são, a médio e longo prazo, além da propagação de um caudal de ódio mundial, a da diminuição da disposição dos países que defendem essa nefasta doutrina, quase todos estes membros dos chamados países ricos, em receber refugiados e refugiadas de algumas partes do planeta. Não há outra arma de combate ao câncer do terrorismo que não seja a afirmação da universalidade e da indivisibilidade dos direitos humanos em escala planetária. Todos os demais meios de combate bélico e bruto ao terrorismo, estão fadados ao insucesso e a prática de severas injustiças.

Deste modo e paradoxalmente, em um mundo onde as relações entre os Estados estão cada vez mais vinculadas à realização de objetivos supranacionais e onde os efeitos de uma medida política tomada em um país afetam cada vez mais a situação de seu vizinho, o caminho da coordenação de políticas sociais, econômicas e de desenvolvimento como instrumento de progresso regional é imprescindível. Os exemplos mais claros dos benefícios e percalços da integração ou harmonização regional estão dados nos anos de esforços necessários à concretização da União Européia, atualmente estremecida pelos recentes resultados dos referendos francês e holandês, e o incipiente desenvolvimento da comunidade do Mercosul.

No campo dos direitos humanos e nele tratando do tema dos refugiados e refugiadas, a identificação das causas dos movimentos irregulares de pessoas que originam os fluxos massivos em busca de proteção internacional é de importância fundamental para a prevenção destas situações. Neste sentido, durante a 2ª Conferência Mundial de Direitos Humanos em Viena em 1993, em sua intervenção, a então Alta Comissariada das Nações Unidas para os Refugiados, Sra. Sadako Ogata, destacou a prevenção de situações futuras geradoras de refugiados e refugiadas e instou a Conferência a reafirmar o direito dos refugiados e das refugiadas a buscar asilo e dele desfrutar, o princípio da não-devolução e o direito de retornar ao lar com segurança e dignidade. Direitos esses que requerem a garantia do respeito aos direitos humanos e um enfoque integral dos mesmos, recobrando assim, certamente, a cidadania dessas pessoas. Os princípios de direitos humanos permanecem de importância vital para o trabalho do ACNUR em favor dos refugiados e das refugiadas como elemento base da admissão e proteção eficaz dessas pessoas no país de asilo. A melhoria na situação de direitos humanos no país de origem é a melhor maneira de prevenir as condições que, de outro modo, poderiam forçar às pessoas a tornarem-se refugiados e refugiadas. Cada um desses aspectos do problema dos refugiados e das refugiadas pode ser visto desde uma perspectiva diferente de direitos humanos, entretanto, encontrar uma resposta que possa resolvê-los satisfatoriamente, devolvendo a essas pessoas uma perspectiva cidadã, somente através da visão integral e indivisível dos direitos humanos.

No marco destas apreciações gerais dos desafios da temática de refugiados e refugiadas a nível internacional encontramos a região do Cone Sul em uma etapa de relativa estabilidade institucional, de estabelecimento dos primeiros fundamentos normativos na matéria e com perspectivas muito estimulantes como região de acolhida de pessoas necessitadas de proteção. Com este primeiro passo dado pelo Brasil com a Lei 9.474 e com a exitosa experiência

de parceria tripartita (Governo, Sociedade Civil e ACNUR) alcançada, traça-se um rumo a ser seguido pelos demais países da região.

Todos os países da região do Mercosul são signatários da Convenção de 1951 e de seu Protocolo de 1967, tendo adotado em maior ou menor grau medidas para o efetivo cumprimento de suas disposições. O desafio é agora aproveitar os instrumentos regionais já existentes, para lograr esta harmonização legislativa tão sonhada. Os problemas criados pela mobilidade geográfica devem ser enfrentados, de acordo às realidades dos países que conformam a região, com normas comunitárias e políticas regionais comuns. A harmonização supõe a adoção de diretrizes comuns em determinados aspectos básicos, mas sempre procurando manter as peculiaridades de cada legislação nacional e a análise concreta e individual de cada uma das solicitações de refúgio em estudo.

Assim, com a firma do Tratado de Assunção em 1991 e, posteriormente, do Protocolo de Ouro Preto em 1994, os países que integram o Mercosul dão os primeiros passos para atender as novas necessidades geradas no processo de integração em marcha; principalmente com a criação da Comissão Parlamentar Conjunta como órgão cujo objetivo é facilitar o caminho às metas propostas por meio de sua função consultiva, deliberativa e de formulação de propostas. Esta Comissão, cuja presidência corresponde semestralmente a cada um dos países fundadores do Mercosul, tem entre suas funções as de realizar os estudos necessários tendentes a harmonizar as legislações dos Estados Parte, propor normas de direito comunitário referidas ao processo de integração e fazer com que as conclusões cheguem aos Parlamentos Nacionais.

O Mercosul deve ser, então, a primeira via de contato a explorar este caminho que se iniciou há 50 anos na visão daquelas pessoas que pensavam que a construção de um futuro melhor depende do esforço de todos. Neste sentido, o



governo brasileiro incentivou a assinatura da Declaração do Rio de Janeiro sobre o Instituto do Refúgio, assinada em 10.11.2000, pelos Ministros, reunidos por ocasião da "VIII Reunião dos Ministros do Interior do Mercosul", que estabelece normas gerais objetivando estabelecer procedimentos harmônicos sobre a matéria.

São essas as premissas que norteiam o trabalho dos atores envolvidos com a proteção dos refugiados e das refugiadas na região. Esse labor busca a efetivação de uma cidadania digna na região, em primeiro lugar, e depois que esse esforço possa servir como um bom exemplo e influenciar as demais regiões do planeta, colaborando assim com a construção de uma cidadania mundial.

### **A LEI 9.474/97 E SUAS PECULIARIEDADES**

A Lei 9.474/97, cujo texto está disponível neste mesmo sítio eletrônico, está dividida em oito títulos, dezessete capítulos, três seções e 49 artigos. O primeiro título trata dos aspectos caracterizadores do refúgio, ou seja, do conceito, da extensão, da exclusão e da condição jurídica do refugiado e da refugiada. 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 abarca os efeitos do estatuto de refugiados sobre a extradição e a expulsão; enquanto que o sétimo título trata da cessação e da perda da condição de refugiado ou de refugiada. O sétimo título trata das soluções duráveis, como é o caso da repatriação, da

integração local e do reassentamento. Finalmente, o oitavo título apresenta as disposições finais.

## O DESEMPENHO DO CONARE DESDE O INÍCIO DE SEU FUNCIONAMENTO

O CONARE é um órgão colegiado interministerial, com representantes da sociedade civil e da sociedade internacional, conforme se depreende da leitura do artigo 14 da Lei 9.474/97, que vem executando um intensivo trabalho em prol dos refugiados. O desenvolvimento de suas atividades poderia ser mais fácil se tivesse ele uma boa dotação orçamentária própria. Entretanto, até janeiro de 2004 o CONARE dependia dos recursos destinados à Diretoria de Estrangeiros do Ministério de Justiça, não dispondo assim de uma autonomia financeira própria. Somente a partir desta data é que se observa uma pequena linha orçamentária particularizada ao CONARE.

Não obstante, desde a sua criação em 1998 e até finais de 2002, o CONARE realizou 20 reuniões plenárias e 02 reuniões extraordinárias.<sup>8</sup> Ressalta-se, ademais, que foram realizadas 1764 entrevistas à solicitantes de refúgio e do total de solicitações para o reconhecimento do “ *status*” de refugiado, 879 foram deferidas (pessoas reconhecidas como refugiadas) e 885 foram indeferidas (pessoas não reconhecidas como refugiadas). O número de solicitações deferidas totaliza 699 homens e 180 mulheres reconhecidas como refugiados e refugiadas pelo Governo brasileiro.<sup>9</sup> Houve 41 casos de perda da condição de refugiado (77 se atualizamos até fevereiro de 2005) e 52 casos de Reunião Familiar. Foram emitidas 1764 declarações para consecução de protocolo provisório junto à Polícia Federal, visando a obtenção da carteira de trabalho provisória no Ministério do Trabalho e Emprego. Dos solicitantes que tiveram seus pedidos indeferidos pelo CONARE, em 165

---

<sup>8</sup> Dados relativos ao período compreendido entre 1998 e 2002.

<sup>9</sup> Dados disponíveis no *Relatório de Atividades do CONARE*, período: 1998-2002.

processos foram interpostos recursos ao Ministro de Estado da Justiça, de acordo ao estabelecido pelo Art. 29 da lei 9.474/97, sendo que 09 foram providos e 156 não foram providos.

O CONARE também patrocinou a publicação das Resoluções Normativas:

1. nº 1, que estabeleceu o modelo para o Termo da Declaração a ser preenchido pelo Departamento da Polícia Federal por ocasião da solicitação inicial de refúgio (D.O. de 27.10.98);
2. nº 2, que adotou o modelo de questionário para a solicitação de refúgio (27.10.98);
3. nº 3, que estabeleceu o modelo de Termo de Responsabilidade que deveria proceder ao registro, na condição de refugiado, no Departamento de Polícia Federal (01.12.98);
4. nº 4, que estendeu a condição de refugiado a título de reunião familiar (01.12.98);
5. nº 5, que estabeleceu as condições de autorização de viagem de refugiados ao exterior (11.03.99);
6. nº 6, que dispôs sobre a concessão de protocolo ao solicitante de refúgio (26.05.99); e,
7. nº 7, que estabelece prazo para adoção de procedimentos e atendimento à convocações, durante as etapas de seguimento do processo de solicitação de refúgio (06.08.2002). Com base nesta Resolução, o CONARE indeferiu 413 processos de solicitações de refúgio, sem análise prévia de mérito;
8. nº 8, que dispõe sobre a notificação de indeferimento do pedido de reconhecimento da condição de refugiado (16.09.2002);

9. nº 9, que estabelece o local para o preenchimento do questionário de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado nas circunscrições onde não houver sede das Cáritas arquidiocesanas (16.09.2002);
10. nº 10, que dispõe sobre a situação dos refugiados detentores de permanência definitiva (22.09.2003);
11. nº 11, que dispõe sobre a publicação da notificação prevista no art. 29 da Lei nº 9474/97, revogando a Resolução nº 7 de 06.08.2002 (29.04.2005); e,
12. nº 12, que 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. Ademais, revoga a Resolução nº 5 de 11.03.1999 (29.04.2005).

O CONARE executa um intensivo trabalho em prol dos refugiados e das refugiadas à luz dos princípios e normas que consubstanciam sua esfera de proteção. Numericamente, tomando como base as estatísticas oficiais e os dados originados desde a sua criação em 1998, até finais de 2002, calcula-se que dos 157 processos deferidos em 1999 e dos 445 processos deferidos em 2000, 70% eram solicitações provenientes de indivíduos africanos, onde o conceito de grave e generalizada violação de direitos humanos, previsto no inciso III, do artigo 1º da Lei 9474/97, foi responsável por que o Brasil conferisse proteção internacional para aproximadamente 100% dos casos provenientes de Angola e de Serra Leoa.

Em 2003, 80 pessoas tiveram suas solicitações deferidas pelo CONARE e 221 pessoas indeferidas. Em 2004, até o mês de agosto, foram 56 as pessoas

deferidas e 121 as pessoas indeferidas em suas solicitações de refúgio.<sup>10</sup> Os dados oficiais recentes, atualizados até fevereiro de 2005, ilustram uma estatística reveladora de 2559 solicitações de refúgio apreciadas pelo CONARE desde seu início em 1998. Verifica-se, no entanto, que cada solicitação pode compreender mais de um indivíduo e, por isso, o número total de refugiados e refugiadas no Brasil, até esta data, é de 3074.

Muito interessante, ademais, é o fato de que este universo estatístico corresponde, se analisados somente as pessoas com o estatuto de refúgio conferido, a 53 distintas nacionalidades e ao incrível número de 65 nacionalidades diferentes se àquelas somamos as pessoas que tiveram suas solicitações indeferidas.<sup>11</sup> Esses números podem configurar um dado altamente relevante para o Brasil, qual seja, o fato de solicitantes de refúgio dos mais distintos rincões e culturas do nosso planeta, não encontrarem nenhum empecilho de ordem política, ideológica, religiosa, social ou racial para estarem no Brasil. Vale dizer, estes números podem indicar a existência de uma percepção, ao menos internacional, de que a sociedade brasileira é relativamente pacífica ou não oferece maiores problemas com relação àqueles elementos ensejadores do refúgio.

### O BRASIL E O “ *ESPÍRITO DE CARTAGENA* ”

A comemoração do vigésimo aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados, e todo o processo de reflexão e de consultas sobre o seu conteúdo levado adiante pelo ACNUR na América Latina, representa um dos mais significativos esforços no campo do direito internacional e da proteção internacional da pessoa humana no início do Séc. XXI: século que começa

---

<sup>10</sup> Dados oficiais fornecidos pela secretaria do CONARE em 24/08/2004.

<sup>11</sup> Dados fornecidos pela secretaria do CONARE.

marcado pelas afrontas mais brutais à dignidade humana, ao multilateralismo e ao direito internacional.

A disposição do Estado brasileiro para com a temática do refúgio, assim como sua destacada trajetória na institucionalização dos princípios internacionais da proteção do refúgio, consubstanciada pela promulgação da Lei 9474/97 e pelo labor do CONARE, fez com que o Brasil fosse um dos palcos deste fundamental e histórico processo, ao receber em agosto de 2004 a reunião preparatória do Cone Sul<sup>12</sup> com vistas à reunião final de novembro no México<sup>13</sup>, da qual resultou o documento continental “ *Plano de Ação: Cartagena 20 anos depois*” ou “ *Plano de Ação do México*” .<sup>14</sup> Este documento propõe ações para o fortalecimento da proteção internacional dos refugiados na América Latina. Assim, como anfitrião daquela reunião preparatória, o Brasil certamente contribuiu ao resgate histórico e à consolidação dos princípios e das normas da Proteção Internacional da Pessoa Humana.

A Declaração de Cartagena é importante, porque lança elementos capazes de reconhecer a complementaridade existente entre os três ramos da proteção internacional da pessoa humana, à luz de uma visão integral e convergente do direito humanitário, dos direitos humanos e do direito dos refugiados, tanto normativa, como interpretativa e operativamente. Disso se trata o chamado “ *Espírito de Cartagena*” .

O Estado brasileiro vem captando esse *Espírito de Cartagena*. O instituto do refúgio no Brasil possui um desenvolvimento interessantíssimo. Sobretudo, se o tema é analisado a partir da promulgação da Lei Nº 9.474, de 22 de julho de

---

<sup>12</sup> Realizada em Brasília durante os dias 26 e 27 de agosto de 2004.

<sup>13</sup> Realizada na Cidade do México durante o dia 16 de novembro de 2004.

<sup>14</sup> Ver os documentos resultantes de todos os processos da celebração dos 20 anos da Declaração de Cartagena na página eletrônica do ACNUR: [www.acnur.org](http://www.acnur.org) .

1997. A Lei brasileira relativa à temática dos refugiados e das refugiadas é inovadora. Ademais de incorporar os conceitos tanto da Convenção de 1951 quanto de seu Protocolo de 1967, ela agrega como definição de refugiado e de refugiada, toda aquela pessoa que "*devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigada a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.*"<sup>15</sup> O conceito de *grave e generalizada violação de direitos humanos* nasceu a partir de uma realidade específica do continente africano e foi incorporado na normativa da América Latina a partir da Declaração de Cartagena de 1984, portanto, é um documento fruto da Reunião de Representantes Governamentais e de especialistas de 10 países latino-americanos que se reuniram em Cartagena das Índias, Colômbia, para considerar a situação dos refugiados e das refugiadas da América Central.<sup>16</sup>

No Brasil, entretanto, o *Espírito de Cartagena* vem sendo incorporado no seu ordenamento jurídico, em realidade, desde a Promulgação da Constituição de 1988. Em seu artigo primeiro, a Constituição brasileira enumera seus fundamentos dentre os quais destaca, em seu inciso terceiro, “ a dignidade da pessoa humana” . Quando trata dos objetivos fundamentais do Brasil, em seu artigo terceiro, Ela destaca o de “ promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” . Ademais, em seu artigo quarto, quando a Carta Magna trata dos princípios que regem o Brasil nas suas relações internacionais, encarna: “ II – prevalência dos direitos humanos; III – autodeterminação dos povos; IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; e, X – concessão de asilo político” .

Ressalta-se ainda a importância dos incisos elencados no artigo quinto “ todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-

---

<sup>15</sup> Lei 9.474, Artigo 1, Inciso III.

<sup>16</sup> Sobre o tema ler a memória do Colóquio Internacional *10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Declaración de San José, 1994*. IIDH-ACNUR, 1995.

se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade” . Ainda neste artigo, sublinha-se a magnitude do seu inciso setenta e sete, parágrafo segundo, que afirma: “ Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República federativa do Brasil seja parte” . O Brasil, desde a década dos noventa, ratificou e vem ratificando a maioria dos tratados internacionais de direitos humanos, de maneira que estes já tomam corpo do nosso âmbito constitucional de acordo à compreensão do artigo antes mencionado. Participa, ademais, de maneira incondicional do regime de direitos humanos tanto da Organização das Nações Unidas, quanto da Organização dos Estados Americanos, deles devendo observar seus princípios e normas, pois.

Assim, em 1997, não houve nenhum empecilho, como também agora não existe, para que o Brasil incorporasse os princípios de Cartagena em seu ordenamento jurídico pátrio.

O entendimento da importância da afirmação e da consolidação dos princípios e normas dos direitos humanos na temática do refúgio no Brasil também já foi alvo de apreciação pelo Poder Judiciário, em sua máxima instância, o Supremo Tribunal Federal. No início deste século, o Título V da Lei 9474/97 que trata sobre os Efeitos do Estatuto de Refugiados sobre a Extradicação e a Expulsão, em seu Capítulo I, arts. 33 (O reconhecimento da condição de refugiado obstará o seguimento de qualquer pedido de extradicação baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio) e 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), foram questionados no âmbito de um processo eivado de conteúdos políticos e jornalísticos. Sabe-se que no Brasil, por prerrogativa



constitucional, todos os casos de extradição são vislumbrados à luz da Constituição e deverão ser apreciados pelo Supremo Tribunal Federal - STF. Neste sentido, ao debruçar-se sobre o caso em questão, argüiu-se no âmbito da Corte Suprema a inconstitucionalidade dos já mencionados arts. 33 e 34 da Lei 9474/97. Em um esforço por salvaguardar os preceitos da proteção internacional da pessoa humana e do direito internacional, representantes do CONARE realizaram um denso trabalho de conscientização junto ao STF no sentido de explicar aos eminentes Ministros que compõem aquela excelsa Corte de que o instituto da extradição é um instituto de cooperação judiciária entre Estados, ao passo que o instituto de refúgio é um instituto de proteção à vida humana. Não há, portanto, grau de comparação algum que equipare aos dois institutos, seja no direito ou nas relações internacionais. Tal argumentação, que encontra respaldo normativo na própria Constituição brasileira foi devidamente acolhida pela Corte Suprema, que acatou não somente aquela argumentação, como também os artigos da Lei 9.474/97. Uma clara demonstração de que a afirmação da dignidade humana, nela contida o *Espírito de Cartagena*, já encontra guarida em todas as esferas dos Poderes que compõem o Estado brasileiro.

## NOTAS FINAIS

É certo que ainda restam muitos desafios e pontos para melhorar, pois estamos longe da perfeição. Trabalhamos, entretanto, com o máximo de nossas possibilidades, já que o CONARE é uma instância da sociedade brasileira que vem se esforçando para cumprir com o seu rol estabelecido pela Lei 9.474/97, qual seja, brindar proteção àquelas pessoas estrangeiras perseguidas pelos seus países de origem, de acordo aos propósitos da Convenção de 1951 das Nações Unidas sobre refugiados e de seu Protocolo de 1967, acrescido das conquistas mais modernas do campo do direito internacional dos refugiados, como os princípios mesmo da Declaração de Cartagena. Diga-se de passagem, um belo trabalho que só

engrandece o Brasil e seus cidadãos e suas cidadãs, contribuindo à construção de uma cidadania mundial e de um mundo mais solidário e civilizado.

Como mesmo disse o então Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Marco Aurélio Mendes de Farias Mello “ O Brasil importa-se com os refugiados e, na medida de sua capacidade, acolhe-os comprometendo-se a lhes dar assistência compatível àquela dispensada aos nacionais. Numa época em que as fronteiras se fecham num pavor xenófobo nunca visto, em que sangrentas guerras destroçam cruelmente etnias quase inteiras e os ódios raciais e religiosos se acirram para levar cada vez mais a mortes e destruição, o gesto de boa vontade brasileiro resplandece como estrela de primeira grandeza para quem, defendendo o primordial dos direitos, o único que lhe restou - a própria vida -, luta como autêntico herói para manter a derradeira gota de esperança e, com dignidade, recomeçar.” <sup>17</sup>

Por último, mas não por isso, gostaria de prestar uma singela homenagem a todos os membros do CONARE os quais, a partir de uma lei carregada de virtudes (como tantas outras existentes no país e que nunca se consubstanciam), tiveram o dom de iluminá-la com seus atributos humanitários pessoais, consolidando um efetivo e exemplar sistema de proteção da pessoa humana. Particularmente, foi-me honroso haver participado deste modelar Comitê da dignidade humana.

---

<sup>17</sup> Prefácio do Ministro Marco Aurélio Mendes de Farias Mello à obra “*Refugiados: realidades e perspectivas*”, organizada por Rosita Milesi. Brasília: CSEM/IMDH; Edições Loyola, 2003.

## BIBLIOGRAFIA

- **ACNUR-IIDH.** *Memoria del Coloquio Internacional “ 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Declaración de San José, 1994”* . IIDH-ACNUR, 1995.
- **CONARE.** *Relatório – outubro de 1998 a novembro de 2002.*
- **LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro** (Coord.). *Os Rumos do Direito Internacional dos Direitos Humanos – Ensaio em Homenagem ao Professor Antônio Augusto Cançado Trindade.* VI Tomos. Porto Alegre: Fabris Editor, 2005.
- **MILESI, Rosita.** *Refugiados: realidade e perspectivas.* Brasília:CSEM/IMDH; Edições Loyola, 2003.
- **MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA, CONARE.** *Lei Nº 9.474, de 22 de julho de 1997 e Resoluções do CONARE.* Brasília, MJ, 2000.
- **PEYTRIGNET, Gérard, SANTIAGO, Jaime Ruiz e TRINDADE, Antônio Augusto Cançado.** *As Três Vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados.* San José/Brasília: CICV, IIDH e ACNUR, 1996.
- **SANTIAGO, Jaime Ruiz e TRINDADE, Antônio Augusto Cançado.** *La Nueva Dimensión de las Necesidades de Protección del Ser Humano en el Inicio del Siglo XXI.* Costa Rica: ACNUR, 2001.