

**CENTRO UNIVERSITÁRIO CURITIBA
FACULDADE DE DIREITO DE CURITIBA**

RONALDO LUIZ DA SILVA

A SITUAÇÃO SOCIOJURÍDICA DOS REFUGIADOS NO BRASIL

**CURITIBA
2018**

RONALDO LUIZ DA SILVA

A SITUAÇÃO SOCIOJURÍDICA DOS REFUGIADOS NO BRASIL

**Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de Bacharel em Direito, do
Centro Universitário Curitiba.**

Orientador: Francielli Morez Gusso

**CURITIBA
2018**

RONALDO LUIZ DA SILVA

A SITUAÇÃO SOCIOJURÍDICA DOS REFUGIADOS NO BRASIL

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em
Direito do Centro Universitário Curitiba, pela Banca Examinadora formada pelos
professores:

Orientador: _____

Prof. Membro da Banca

Curitiba, de de 2018.

RESUMO

O presente trabalho trata da situação sociojurídica dos refugiados no Brasil e como se dá o processo de refúgio, cujo objetivo é o de conceder aos solicitantes o chamado *status* de refugiado. O texto traz a evolução histórica e aborda o surgimento da solução criada pela Liga das Nações, atualmente conhecida como Organização das Nações Unidas. Visa o trabalho esclarecer quem são os agentes responsáveis que participam do processo de refúgio e como se dá a sua atuação, além de descrever as fases do refúgio e quais são as consequências de cada uma delas. Igualmente, identifica as causas que geram a busca de refúgio no mundo e do que decorrem esses motivos. Ademais, o trabalho traz os reflexos do instituto para o país num aspecto social, ante o cenário atual, e também no aspecto jurídico, ao relacionar a efetividade das normas brasileiras específicas para estes indivíduos com a realidade dos casos existentes.

Palavras-chave: refugiados, perseguição, direito internacional, direitos humanos, direitos fundamentais.

ABSTRACT

This paper deals with the socio-legal situation of refugees in Brazil and how the refugee process takes place, the purpose of which is to grant the applicants the so-called refugee status. The text brings the historical evolution and addresses the emergence of the solution created by the League of Nations, now known as the United Nations. The purpose of the work is to clarify who are the responsible agents who participate in the process of refuge and how it is carried out, besides describing the stages of the refuge and what are the consequences of each one of them. It also identifies the causes that lead to the search for refuge in the world and from which these motives arise. In addition, the work brings the reflexes of the institute to the country in a social aspect, before the current scenario, and also in the legal aspect, when relating the effectiveness of the Brazilian norms specific to these individuals with the reality of the existing cases.

Keywords: refugees, persecution, international law, human rights, fundamental rights.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 REFUGIADOS	10
2.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA	10
2.2 CONCEITO E CONDIÇÃO JURÍDICA DO REFUGIADO	16
2.3 DIFERENÇA ENTRE REFUGIADOS, MIGRANTES E APÁTRIDAS	20
2.4 REFÚGIO	211
2.5 DIFERENÇAS ENTRE ASILO E REFÚGIO	25
2.6 CAUSAS DA BUSCA POR REFÚGIO	30
2.6.1 Raça	31
2.6.2 Religião	33
2.6.3 Grupos sociais	34
2.6.4 Opiniões políticas	36
2.6.5 Nacionalidade	37
2.7 PROCEDIMENTO	41
3 O INSTITUTO DO REFÚGIO NO BRASIL	46
3.1 Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados	45
3.2 Comitê Nacional para Refugiados	47
3.3 Ministério de Estado da Justiça	47
3.4 Polícia Federal	48
3.5 ACNUR	48
4 A SITUAÇÃO SOCIAL DOS REFUGIADOS NO BRASIL	51
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	55
REFERÊNCIAS	58

1 INTRODUÇÃO

A intolerância tem gerado consequências catastróficas para a vida em sociedade. Este fato se evidencia em vários acontecimentos ao redor do mundo, seja por questões de cunho religioso, político ou social. O problema é que a falta de empatia e o desejo de se impor uns sobre os outros levaram o ser humano a um extremo estado de desrespeito aos próprios semelhantes. É a aversão à diversidade que faz desenvolver nas pessoas esta intolerância e, por sua vez, esta motiva o ódio, desencadeando cada vez mais desordem e temor.

Milhares de pessoas saem de suas casas, deslocam-se de suas comunidades, mudam-se de país e perdem sua paz e identidade por causa do medo de serem quem são, de viverem da forma como lhes ensinaram seus pais. Todos os dias, povos são atingidos por conflitos regionais ou internacionais que o ser humano promove em favor de seu próprio interesse e pela busca do poder. Pequenas guerrilhas dão início a grandes confrontos e, logo, disputas desenfreadas se iniciam, perdendo-se o controle da situação e a expectativa de uma possível solução.

Daí surgem os refugiados. Do temor, do medo, do ódio, da incerteza, do desrespeito, da incomplacência.

Parece injusto que este grupo de pessoas não tivesse um mínimo de proteção ou meio de busca de efetivação de seu direito a uma vida digna, então, a Organização das Nações Unidas¹ decidiu interferir e traçar um futuro para estas pessoas, dando novas perspectivas de vida para os refugiados. E é disto que se trata o presente trabalho. Sobre a situação dos refugiados num aspecto internacional e como sua realidade é tratada em nosso país.

O tema não é vastamente explorado pelos juristas, porém é um problema recorrente que merece atenção, clarificando seu interesse, não apenas em âmbito jurídico, mas para as demais áreas que têm como objeto as ciências humanas. O estudo sobre os direitos dos refugiados necessita do aprofundamento no Direito Internacional Público e no Direito Internacional dos Direitos Humanos, áreas estas que demandam cada vez mais profissionais qualificados a manter e aplicar à globalização uma ordem jurídica una e acessível a todos.

¹ Doravante denominada ONU.

O direito de nacionalidade abordado pela Declaração Universal de Direitos Humanos² e posteriores documentos que tratam da proteção dos refugiados serão objetos do estudo para uma melhor compreensão do problema que vivem estas pessoas. Além disto, este trabalho visa esclarecer as questões que ainda são nebulosas sobre os refugiados e os problemas que assolam sua existência no mundo; também, entender como se dá a condição de asilo e refúgio a estas pessoas; pontuar as possíveis soluções na regularização da situação dos refugiados e quais as dificuldades encontradas no processo; definir quais os agentes responsáveis para tratarem da questão; e, por fim, fazer uma análise sobre o posicionamento do Brasil quanto aos indivíduos que se encontram nestas condições.

A importância deste trabalho está em passar orientação às pessoas para que conheçam melhor o cenário em que se encontram os refugiados atualmente, as formas de solução do problema, quais os obstáculos encontrados para o refúgio e apontar os responsáveis que podem intervir pelos refugiados em âmbito jurídico. Para tanto, requer-se a apresentação de conceitos básicos, princípios adotados, doutrina positivada, leis elaboradas e tratados internacionais firmados.

Inicia-se o primeiro capítulo com a análise pelo entendimento do histórico dos refugiados, onde surgiram os primeiros casos e como se deu sua evolução com o passar do tempo, além de um estudo sobre o conceito do que é um refugiado aos olhos da DUDH, diferenciando-o de outros indivíduos como os migrantes e os apátridas; faz-se, todavia, uma leitura sobre a condição jurídica destes indivíduos, da interferência a seu direito de nacionalidade e a ocorrência de deslocamentos.

Em seguida, o segundo capítulo traz a introdução ao instituto que protege os refugiados, o refúgio, bem como sua comparação e diferenciação com outro instituto similar, o asilo. Pontuam-se as causas que geram a solicitação de refúgio no mundo e a explicação de como o procedimento funciona, apontando os agentes responsáveis por ele e quais suas fases.

O terceiro capítulo visa analisar o posicionamento do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados³, como responde o Brasil diante da situação e quais as consequências do refúgio para a atual realidade social e jurídica do país.

O presente trabalho se utiliza do método hipotético-dedutivo e da técnica de pesquisa bibliográfica em livros, manuais, artigos e outros materiais relevantes para

² Doravante denominada DUDH.

³ Doravante denominado ACNUR.

fundamentação nos princípios dos direitos fundamentais e a aplicação destes aos refugiados, baseando-se também em doutrinas positivadas sobre o tema.

2 REFUGIADOS

2.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Há indícios da existência de refugiados já no Antigo Egito, quando, na ocorrência de alguns conflitos, os indivíduos tinham de fugir das rigorosas imposições dos faraós para garantir a própria segurança e a de seus familiares. No entanto, apenas no século XV iniciaram-se efetivamente a surgir os primeiros registros de casos de refúgio decorrentes de perseguições.⁴

Durante a Idade Média, os conflitos religiosos eram recorrentes na dita Terra Santa. As imediações de Jerusalém, desde aquela época até os tempos atuais, eram consideradas como local sagrado tanto pelo islamismo quanto para o cristianismo, o que desenvolveu o interesse de ambos em manter-se no poder na região.⁵

Ao longo do século VIII, os muçulmanos de fato conseguiram se apoderar da maior parte das terras envoltas à Jerusalém e, pouco a pouco, foram avançando, e dominaram também a Península Ibérica. Após este acontecimento e vários combates ao longo do tempo, no século XV, foi que os cristãos conseguiram reconquistar seu território, porém não sem desencadear uma grande reestruturação dos reinados existentes na época e da reafirmação do cristianismo como base de suas constituições.⁶

Como exemplo, em 1492, ocorreu a união dos reinos de Aragão e Castela, e, a partir disto, muitos cidadãos judeus foram expulsos da região onde hoje estão Espanha e Portugal, tudo por simplesmente não se conformarem com a doutrina cristã imposta pelas autoridades. No século seguinte, da mesma região foram expulsos os muçulmanos que ali viviam em decorrência da conquista de seus antecessores, os

⁴ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007, p.23. Disponível em <<http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/O-Direito-Internacional-dos-Refugiados-e-sua-Aplica%C3%A7%C3%A3o-no-Ordenamento-Jur%C3%ADdico-Brasileiro.pdf>>. Acesso: 13 set. 2018

⁵ Ibid., p.141.

⁶ Ibid., p.23.

cidadãos protestantes dos Países Baixos e da França e os católicos irlandeses. Todos por questões religiosas.⁷

Naquela época, ainda não havia grande divisão de Estados autônomos e independentes como temos atualmente, o que tornava a circulação entre os países mais comum, e, por isso, não havia um maior controle da entrada e saída destas pessoas. Porém, com a alteração dos planos políticos da Rússia no início do século XX, instaurou-se uma grande movimentação de seus cidadãos que fugiram por inconformidade às mudanças que ocorreram e os países que recebiam estas pessoas começaram a vê-los sob uma perspectiva ruim. Como explicita Hanna Arendt, os refugiados eram considerados “elementos indesejáveis”⁸ para os Estados, visto que enchiam as ruas, aumentavam os índices de desemprego, analfabetismo e mortalidade.

Conforme o passar dos anos, novos refugiados não pararam de surgir e o número de sua população aumentava cada vez mais. Mesmo com todo o preconceito desenvolvido, as autoridades estatais consideravam aquele um problema pontual e temporário, o que acabou por gerar certa negligência e pouca atenção à questão. E a situação precisou se agravar bastante para que alguma atitude fosse tomada.⁹

Considerando os maiores conflitos que ocorreram no mundo desde então, nenhum gerou tantas perdas quanto a Segunda Guerra Mundial. Segundo o historiador Eric Hobsbawn, a Primeira Guerra Mundial desencadeou a locomoção de um número entre 4 e 5 milhões de pessoas, quase o mesmo número que a Guerra da Coréia provocou; e, enquanto a descolonização da Índia fez mais 15 milhões de refugiados surgirem, a Segunda Guerra Mundial desenraizou o estimado de 40,5 milhões de pessoas¹⁰.

Se nos conflitos anteriores as causas eram essencialmente religiosas, a partir da Primeira Guerra Mundial, os problemas se desenvolveram pelo desejo de

⁷ Ibid., p.23.

⁸ ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo – Anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo**. São Paulo : Companhia das Letras, 1989, p.302.

⁹ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007, p.25. Disponível em <<http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/O-Direito-Internacional-dos-Refugiados-e-sua-Aplica%C3%A7%C3%A3o-no-Ordenamento-Jur%C3%ADdico-Brasileiro.pdf>>. Acesso: 13 set. 2018

¹⁰ HOBBSAWN, Eric. **Era dos extremos – o breve século XX – 1914 –1991**. 2ed. São Paulo : Companhia das Letras, 1995. p.57-58.

dominação de territórios em busca de poder e aumento da potência perante os outros Estados existentes.

Sabe-se que a ideologia pregada na Alemanha dos anos 1930 era um tanto quanto destorcida quando se tratava dos direitos do homem, mas isso não significa dizer que Hitler não entendia o significado destes direitos. Prova disto é o trecho de sua autobiografia intitulada “Mein Kampf” ou “Minha luta” no português.

Os direitos humanos estão acima dos direitos do Estado.
Se, porém, na luta pelos direitos humanos, uma raça é subjugada, significa isso que ela pesou muito pouco na balança do destino para ter a felicidade de continuar a existir neste mundo terrestre, pois quem não é capaz de lutar pela vida tem o seu fim decretado pela providência.
O mundo não foi feito para os povos covardes.¹¹

Como afirma o juiz federal George Marmelstein em seu livro “Curso de direitos fundamentais”, o ditador claramente apresentava ter conhecimento sobre o que significavam os direitos humanos, porém “para Hitler, a dignidade não era um atributo do ser humano como um todo, mas dos seletos membros da raça ariana”¹².

No período em que reinou o terror na Alemanha e nos países tomados pelo governo nazista, toda a maldade praticada contra os seres humanos era totalmente legal, visto que Hitler, em 1933, foi eleito pela maioria dos votos dos alemães e logo aprovou o que chamaram de “Ato de Habilitação” (*Ermächtigungsgesetz*)¹³ que dava total liberdade a seu gabinete de alterar qualquer norma positivada, inclusive a Constituição.

A partir disto, durante a Segunda Guerra Mundial, e mesmo após este período, milhões de alemães foram expulsos ou tiveram de fugir de suas terras em busca de uma forma de vida mais digna e segura. No entanto, nem todos os fugitivos obtiveram êxito em suas tentativas de restabelecimento, ocorrendo muitas mortes com estas fugas e expulsões, sem nem mencionar as dificuldades que estas pessoas encontraram nos países em que buscaram abrigo.

¹¹ HITLER, Adolf. **Mein Kampf**. 5ed. São Paulo : Centauro, 2001. p.93.

¹² MARMELESTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. 5ed. São Paulo : Editora Atlas, 2014. p.4.

¹³ Ibid., p.5.

No livro “A Europa em Guerra”, o historiador Norman Davies aponta como era a situação destes fugitivos quase no final do reinado de terror dos nazistas:

Os refugiados encontravam-se numa situação particularmente difícil, dado que as áreas da retaguarda estavam sujeitas ao patrulhamento feroz das forças de segurança. Mas no Inverno de 1944-45, à medida que o Exército Vermelho avançava, deu-se a (segunda) grande Ostflucht [fuga de Leste]. Não se sabe ao certo quantos milhões de pessoas estiveram envolvidos, mas grande parte da população alemã do Báltico, da Prússia Oriental, da Pomerânia, da Galícia e da Silésia não perdeu tempo.¹⁴

Portanto, pode-se dizer que o Holocausto e a atitude discriminatória dos nazistas foi uma das principais causas da necessidade de busca da garantia dos direitos humanos perante o Estado. E foi o que aconteceu, pouco a pouco, em meados de 1944-45.

Finda a Segunda Guerra Mundial, grande parte dos nazistas responsáveis foram presos e submetidos a julgamentos no Tribunal de Nuremberg, especialmente criado para julgar os atos de maldade praticados contra a humanidade naquela época. Junto aos subordinados de Hitler que executaram mortes e perseguições, muitos juízes foram condenados por terem aplicado sentenças de acordo com as leis promulgadas pelo *Führer* e, portanto, colaborado com o acontecimento.

O Tribunal de Nuremberg recebeu muitas críticas, conforme relata ainda Marmelstein, em relação a sua legalidade e clara violação de princípios que norteiam o direito penal, porém, naquele momento, o que se pesou foi a importância de julgar e condenar os culpados por tamanhas atrocidades que inacreditavelmente ocorreram. E, após este evento, qualquer ato por menor que fosse, mas que acabasse por ferir a dignidade humana passou a ser considerado desrespeito à humanidade como um todo¹⁵.

Com a intenção de impedir o desenvolvimento de novos conflitos e de reafirmar o resultado obtido com o Julgamento de Nuremberg, foi criada a ONU, organização internacional responsável por promover a paz e reduzir as desigualdades sociais existentes no mundo. Além de tentar recompor o cenário mundial ao propor tratados

¹⁴ DAVIES, Norman. **A Europa em Guerra 1939-1945**. Lisboa : Editora 70, 2008. p.391.

¹⁵ MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. 5ed. São Paulo : Editora Atlas, 2014. p.8.

com diversos países, a organização foi incumbida de prestar assistência às pessoas que haviam sido diretamente afetadas pela guerra¹⁶. Para tanto, criaram-se vários programas, dentre eles o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos¹⁷ e o anteriormente mencionado ACNUR, como o órgão específico para o tratamento das pessoas que fugiram naquela época ou após a mesma.

Conclui-se, portanto que apenas por consequência de a comunidade internacional se encontrar realmente abalada pelo grande número de pessoas que sofriam pela perseguição e conflitos da época, que se percebeu a necessidade de criar uma regulamentação específica para estas, visando sua proteção e, todavia, o restabelecimento da segurança dos Estados afetados. Era necessária a criação de meios formais capazes de proteger e garantir os direitos dos indivíduos. Daí surge a DUDH, que além de pregar uma ideologia de igualdade entre os seres humanos – totalmente adversa à ideologia de Hitler –, também passou a afirmar direitos fundamentais inerentes ao ser humano, como a vida, a liberdade, a segurança pessoal, o conhecimento, o acesso à justiça e muitos outros, sem esquecer-se, claro, do direito à nacionalidade que é expresso no artigo 15º.

No final do ano de 1950, o ACNUR decidiu que precisava convencionar com os Estados a situação de refúgio e esclarecer normas e conceitos que ainda estivessem nebulosos sobre o direito à nacionalidade. O resultado disto foi a Convenção das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas¹⁸, adotada em 28 de julho de 1951.

Os países que ratificaram a Convenção passaram a ter a obrigação de colaborar com o ACNUR e respeitar o chamado Estatuto do Refugiado, não podendo fazer discriminação em termos de nacionalidade ou negar refúgio sem justificativa a qualquer sujeito que seja vítima de conflitos em qualquer parte do mundo.

Dentro da Convenção de 1951, todavia, é possível verificar não só a garantia de direitos como também a fixação de obrigações de todos os refugiados para com o país que lhe oferecer proteção. Portanto, ficam os Estados, quando da ratificação da Convenção, obrigados a oferecer ajuda aos refugiados, porém ficam igualmente

¹⁶ FARIA, Caroline. **InfoEscola**. Organização das Nações Unidas (ONU). Disponível em: <<http://www.infoescola.com/geografia/organizacao-das-nacoes-unidas-onu/>>. Acesso em: 1 maio 2018.

¹⁷ Doravante denominado ACNUDH.

¹⁸ Doravante mencionada como Convenção de Genebra, o local de sua assinatura.

obrigados os refugiados a se conformarem às normas e regulamentações do país que lhes acolher.

No Brasil, apenas dez anos após a criação da Convenção de 1951, em 28 de janeiro de 1961, o então Presidente da República Juscelino Kubitschek, promulgou o Decreto nº 50.215 que ratificava a Convenção, para que seus efeitos fossem aplicados em nosso país. Porém, tal ato foi considerado mais uma simples forma de mostrar concordância com o estado de paz em que, em termos, se encontrava o mundo, do que para que fossem efetivamente cumpridas as recomendações como normas.

Portanto, com as tantas mudanças políticas pelas quais nosso país passou nos anos que se seguiram, foi apenas a partir de 1988, com a nova Constituição Federal, que os direitos constantes na DUDH e na Convenção de 1951 se consolidaram como direitos fundamentais no Brasil e se destacaram, passando a se fortalecer até hoje, a considerada “era dos direitos fundamentais” pelo especialista Marmelstein¹⁹.

É fato que o artigo 5º da “nova” Constituição é a maior prova de que muitos direitos foram reconhecidos e garantidos em seu texto e, como afirma o jurista Ingo Wolfgang Sarlet, seu conteúdo está protegido de alterações:

Esta maior proteção outorgada aos direitos fundamentais manifesta-se, ainda, mediante a inclusão destes no rol das “cláusulas pétras” (ou “garantias da eternidade”) do art. 60, § 4º, da CF, impedindo a supressão e erosão dos preceitos relativos aos direitos fundamentais pela ação do poder Constituinte derivado.²⁰

A referida Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, todavia reservou um artigo específico para tratar sobre o direito de nacionalidade. O artigo 12, incisos e parágrafos, regulamenta a questão da nacionalidade como o direito humano que é segundo a DUDH, deixando claras as formas de aquisição da nacionalidade brasileira, inclusive, para estrangeiros residentes do país. No entanto, o texto nada menciona sobre refúgio ou asilo em específico e é por isso que há a necessidade de recorrer sempre ao que indica o Decreto nº 50.215, referente ao Estatuto dos Refugiados de 1951.

¹⁹ MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. 5ed. São Paulo : Editora Atlas, 2014.

²⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8ed. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2007. p.79.

Como visto, a nacionalidade passou a ser considerada direito fundamental inerente ao ser humano após regulamentação da DUDH e, também, com a promulgação do Decreto nº 50.215 em 1961, que recepcionou o conteúdo do Estatuto dos Refugiados como norma a ser aplicada no Brasil. Nada obstante, com o crescente número de conflitos pelo mundo e a grande necessidade de que as pessoas afetadas se restabeleçam, o Ministério de Relações Exteriores – ou Itamaraty – teve de intensificar suas atividades para análise da possível recepção de tantas pessoas.

Em 1995, cerca de 2.000 refugiados já viviam em nosso país e o número era considerado realmente elevado. Na época, com a desintegração da Iugoslávia, era previsto que cerca de 55 mil ex-iugoslavos passariam à condição de refugiados de guerra²¹ e a estimativa era de que aproximadamente 5.000 destes tivessem de deixar a região de imediato ou correriam o risco de serem mortos. Portanto, reunindo esforços às Comissões e órgãos internos, a Divisão das Nações Unidas do Itamaraty concentrou seus esforços na possibilidade de recepção e inserção dos refugiados no mercado de trabalho, proporcionando-lhes uma forma de prover a própria subsistência do Brasil.

As autoridades só não sabiam que esta se tornaria a realidade de cada vez mais adultos e, especialmente, crianças em torno do mundo e que seus esforços seriam incessantemente requeridos.

Com o passar dos anos, mais especificamente em 1997, o então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, sancionou a Lei nº 9,474 de 22 de julho para definir mecanismos à implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, baseado na intenção de especificar ainda mais as providências a serem tomadas nos casos de refúgio.

Como demonstrado, é possível verificar que o estudo da situação dos refugiados segue sendo um tema relevante e atual, requerendo devida atenção à suas causas e desdobramentos, conforme exposto adiante.

2.2 CONCEITO E CONDIÇÃO JURÍDICA DO REFUGIADO

²¹ AGOSTINHO, Victor; BERNARDES, Betina. **Folha de São Paulo**. ONU quer que Brasil aceite 5 mil refugiados. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/8/06/cotidiano/1.html>>. Acesso em: 04 mar 2018.

Com o crescimento da prática de acolhida a estrangeiros em países do mundo todo, foi necessária a conceituação do que viriam a ser os refugiados e quais os indivíduos que se enquadrariam dentro desta categoria, a fim de que a segurança e proteção fossem garantidas ante a difícil situação que têm de enfrentar.

É importante que não haja lacunas quanto a definição do que vem a ser um refugiado para evitar a divergência de interpretações e a confusão entre os institutos existentes que foram criados para proteção dos indivíduos que se locomovem em busca de um local seguro para viver.

Muitas vezes o termo “refugiado” é utilizado de forma equivocada e generalizada, excluindo as diferenças entre aqueles que por livre e espontânea vontade se mudam de uma região para outra e aqueles que não tem outra opção, senão buscar outros meios de sobreviver fora de seu país de origem, conforme afirmam Barbosa e Hora:

O termo “refugiado” é utilizado com freqüência pela imprensa, políticos e público em geral para designar uma pessoa que foi obrigada a deixar o seu local de residência e pouca distinção se faz entre as pessoas que tiveram de deixar o seu país ou que se deslocaram no interior de sua própria pátria. Da mesma forma, não se confere muita atenção aos motivos que ensejaram a fuga, seja por perseguição religiosa ou violência política, catástrofe ambiental ou pobreza. Independentemente da causa, presume-se *prima facie* que todos têm direito a ser designados por refugiados.²²

E tal concepção não é correta, pois há grande diferença quanto ao tratamento destinado s pessoas que são atingidas por problemas sociais, políticos ou climáticos.

Antes de tudo, é necessário lembrar que a DUDH foi o documento que ensejou a regulamentação do direito a nacionalidade em seu artigo 15 e, no artigo anterior, concede o direito de buscar e gozar de asilo em outro país sempre que caracterizada a perseguição²³.

²² BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado. **A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados**. Monografia apresentada para conclusão do XX Curso Superior de Polícia (atualizada em 2007). Brasília : ACNUR, 2006. p.23.

²³ UNESCO. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 01 maio 2018.

No entanto, o termo “refugiado” foi definido apenas três anos depois pela Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, e se aplica a qualquer pessoa que teme ser perseguida por sua religião, opinião política ou condição social e, por isso, decide procurar outro lugar para viver.

Sendo assim, tal circunstância cessa, segundo a Convenção: se o indivíduo voltar a ser protegido pelo país do qual é nacional; se houver recuperado sua nacionalidade voluntariamente; se adquirir nova nacionalidade; se se restabeleceu no país o qual abandonou por medo de ser perseguido; ou, ainda, se deixarem de existir as condições que o tornaram um refugiado²⁴.

O que ocorre a seguir é que por mais que a Convenção de 1951 determinasse quem seriam os sujeitos de interesse para aplicação dos direitos dos refugiados, este documento ficou limitado em questão de espaço e tempo, visto que apenas se aplicava aos refugiados que desta forma foram classificados antes de 1º de janeiro de 1951 como resultada do advento ocorrido da Europa naquela época.

Identifica-se, portanto, uma reserva geográfica quanto a sua limitação a refugiados da Europa e uma reserva temporal quanto a vinculação aos abalos da Segunda Guerra Mundial. Ou seja, qualquer pessoa que se caracterizasse pelo temor e perseguição mencionados na Convenção de 1951, porém após o início daquele ano e que estivesse fora dos limites europeus, não poderia ser amparada pelo dispositivo normativo contido em seu texto.

A partir dessas limitações, muitos países encontraram problemas na aplicação da Convenção de 1951 e diversas pessoas não puderam fruir da proteção que tanto a Convenção como a DUDH conferiam a elas, pela falta de embasamento normativo.

Com isso, em 31 de janeiro de 1967, na cidade de Nova York, foi concluído o Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados²⁵ com a finalidade de exclusão das limitações temporais e geográficas presentes na Convenção de 1951, conforme preâmbulo que diz:

[...] *Considerando* que a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados assinada em Genebra, em 28 de julho de 1951 (daqui em diante referida

²⁴ ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 01 maio 2018.

²⁵ Doravante mencionado como Protocolo de 1967.

como a Convenção), só se aplica às pessoas que se tornaram refugiados em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951,

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

Considerando que é desejável que todos os refugiados abrangidos na definição da Convenção, independentemente do prazo de 1 de Janeiro de 1951, possam gozar de igual estatuto, [...] ²⁶

Após tal esclarecimento, foi ampliada a concessão de proteção aos refugiados além dos limites do continente europeu e permitindo que não apenas os indivíduos afetados pelo advento da Segunda Guerra Mundial fossem abrangidos pela Convenção de 1951, mas todos os que necessitassem de abrigo desde então.

Anos mais tarde, entre os dias 19 e 22 de novembro de 1984, na cidade de Cartagena, foi realizado o Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários, que deu origem a Declaração de Cartagena, documento que ampliou o conceito de refugiados, conforme segue:

Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.²⁷

A esta altura, no Brasil, a Convenção de 1951 já era reconhecida pela ratificação do tratado que se tornou o Decreto nº 50.215 de 1961, no entanto, ante a necessidade de melhor regulamentar a situação dos refugiados em nosso país, foi instituído o Estatuto dos Refugiados a partir da Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997. Este diploma legal reafirma o conceito que é reconhecido atualmente:

²⁶ ACNUR. **Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados**. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1>. Acesso em: 25 mar 2018.

²⁷ ACNUR. **Declaração de Cartagena**. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaração_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 25 mar 2018.

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

- I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;
- II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;
- III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Quanto à condição jurídica do refugiado, estará vinculada ao sujeito que se encaixar nos termos do conceito de refugiado e nos requisitos estabelecidos pelo Estado brasileiro para concessão do *status* de refugiado. A partir disto, estará obrigado o indivíduo a seguir os preceitos estabelecidos aos direitos e deveres determinados pelas normas brasileiras e internacionais. Além do mais, seus efeitos se estenderão ao cônjuge, ascendentes e descendentes do refugiado.

Considerando que o indivíduo já tenha efetiva sua condição de refugiado, terá direito a uma cédula de identidade, carteira de trabalho e documento de viagem que comprovem sua situação.

Logo, sabe-se, que os refugiados são indivíduos que por grande temor de perseguição optam por deixar seu país de origem para viver em outro ambiente que ofereça condições mais dignas de vida, dado esse temor em permanecer sob os olhos de líderes e/ou grupos que possam causar algum mal a si ou suas famílias. Porém, ser um refugiado é o mesmo que ser migrante ou apátrida, por exemplo? Questionamento este a ser esclarecido adiante.

2.3 DIFERENÇA ENTRE REFUGIADOS, MIGRANTES E APÁTRIDAS

É importante entender que as pessoas que decidem trocar de território e adotar outras culturas e costumes, simplesmente por não concordar com as anteriores, são consideradas migrantes. Os migrantes são, de acordo com a Convenção de 1951,

aquelas pessoas que se transferem de um lugar para outro com a ausência de temor ou qualquer tipo de perseguição, já que apenas se mudam por mero desejo.²⁸

Já os apátridas, são aqueles que não têm um vínculo definido com qualquer Estado, seja por questões da legislação que não os reconhece como nacional no território onde se encontram ou por falta de consenso sobre qual seria o responsável por reconhecer a cidadania destas pessoas.²⁹

Enquanto para os migrantes não há empecilho ou interferência sobre seus direitos e condição de vida, para os apátridas a vida civil se torna impossível, visto que a ausência de nacionalidade impede que eles possuam uma identidade perante um Estado e, sem esta identidade, não podem exercer direitos básicos como o acesso à saúde, à educação e a um trabalho digno.

Existem também pessoas que não possuem o *status* de refugiados, apesar de viverem em países estrangeiros e/ou terem fugido de seu país de origem. Como exemplo, temos os criminosos de guerra – que muitas vezes entram de forma ilegal em outros territórios – e, um caso muito recorrente no Brasil, os haitianos. Estes últimos, não são considerados refugiados, pois receberam vistos de residência permanente que foram emitidos pelo governo brasileiro por questões humanitárias em apoio ao povo do Haiti que sofre até hoje com as consequências do terremoto de 2010 e, recentemente, atingido por outros abalos da natureza.³⁰

Outra situação da atualidade é a do povo sírio que, após a eclosão de vários conflitos militares, passou a cruzar os oceanos e entrar ilegalmente em diversos países. O cenário do Mar Mediterrâneo se encontra tão caótico que já é considerado o pior desde a Segunda Guerra Mundial e, assim sendo, os sírios tentam encontrar algum lugar para viver, longe o bastante da crise humanitária instalada em sua terra natal.

2.4 REFÚGIO

²⁸ PARANÁ. **Departamento de Direitos Humanos e Cidadania – DEDIHC**. Disponível em: <<http://www.dedihc.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=100>>. Acesso em: 01 maio 2018.

²⁹ Ibid.

³⁰ MORAIS, Renata Cabrera de; BLUME, Bruno André. **O Brasil e a crise de refugiados**. Disponível em <<http://www.politize.com.br/noticias/o-brasil-e-a-crise-de-refugiados/>>. Acesso em: 13 abr 2018.

O refúgio é devidamente reconhecido como um procedimento pelo qual, no Brasil, o Comitê Nacional para os Refugiados³¹ é responsável, atuando subsidiariamente ao ACNUR, para que seja certificada a condição de refugiado ao solicitante que aceitar ser submetido às leis brasileiras. Toda a regulamentação sobre o procedimento pode ser encontrada a partir do artigo 17 da Lei 9.474 de 1997, o Estatuto do Refugiado.

Para além do que nos é positivado em lei, os respeitáveis ensinamentos de Hannah Arendt demonstram que a essência do ser humano é a de pertencer a um grupo e é por este motivo que o Estado deve se preocupar em manter os indivíduos inseridos e se relacionando uns com os outros em comunidade, protegendo-os e respeitando-os³².

Neste mesmo sentido, para a doutora em Direito Internacional Liliana Lyra Jubilut, o refúgio é mais que apenas um procedimento, conforme afirma em *O direito internacional dos refugiados*:

O altruísmo é um dos sentimentos encontrados há mais tempo na raça humana, manifestando-se de diferentes formas e por meio de diversos atos, sendo um desses a acolhida de pessoas perseguidas em razão de suas raça, religião, opiniões políticas, nacionalidade ou de seu grupo social.³³

A partir desta premissa e a fim de evitarem o início de mais guerras entre as potências mundiais, com o passar dos anos, os Estados se adaptaram ao costume de cooperar entre si para controle da situação e dar às pessoas desabrigadas condições mais dignas de vida. E, como ocorre com toda prática que envolva a cooperação internacional, percebeu-se a necessidade de se estabelecer parâmetros para garantia de que o objetivo seria atingido.

Desta forma, o artigo 14 da DUDH prevê o “direito de asilo” quando diz que “todo homem, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar de asilo em

³¹ Doravante denominado CONARE.

³² ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo – Anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo**. São Paulo : Companhia das Letras, 1989.

³³ JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados**. São Paulo : Editora Método, 2007. p.35.

outros países”³⁴. É importante lembrar que o referido artigo visa assegurar o direito às pessoas que se sentirem ameaçadas, mas não impõe aos Estados o dever de conceder o asilo. O intuito pretendido seria de que o direito ao asilo servisse de base para o desenvolvimento de mecanismos capazes de atingir o objetivo de integrar as pessoas aos países que as recebessem. Logo, para que o direito de asilo fosse garantido, houve a necessidade de melhor conceituar sua definição e dividi-la entre “asilo diplomático e territorial” e “refúgio”.

Sendo tanto o instituto do asilo como do refúgio essencialmente feitos de direitos humanos, vê-se a necessidade de verificar seus fundamentos para melhor entendê-los e, basicamente, os direitos humanos passaram a ser construídos a partir de fundamentos filosóficos.

Como se sabe, foi após a Segunda Guerra Mundial que os direitos humanos passaram a ganhar espaço no cenário internacional com auxílio da ONU, que se baseou na máxima de Kant que diz que “todo ser racional existe como fim em si mesmo”³⁵, ou seja, todos os seres são considerados iguais independente de sua cultura, religião ou nacionalidade de origem.

Daí surgem também, como visto, os ensinamentos de Hannah Arendt, referência em direitos humanos, onde se desenvolveu a ideia sobre o “direito a ter direitos”. Isso quer dizer que, apenas por serem humanos, todos os indivíduos, já considerados iguais por Kant, deveriam ter acesso àqueles direitos historicamente conquistados, a fim de que a dignidade humana fosse alcançada.

Locke, de forma mais aprofundada, afirma que:

Dotados de faculdades similares, dividindo tudo em uma única comunidade da natureza, não se pode conceber que exista entre nós uma ‘hierarquia’ que nos autorizaria a nos destruir uns aos outros, como se tivéssemos sido feitos para servir de instrumentos às necessidades uns dos outros, da mesma maneira que as ordens inferiores da criação são destinadas a servir de instrumento às nossas.³⁶

³⁴ ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php>. Acesso em: 01 maio 2018.

³⁵ KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Trad. Paulo Quintela. Textos Filosóficos ; Edições 70. p.68.

³⁶ LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**. Clássicos do Pensamento Político. 2ed. Petrópolis : Vozes, 1999. p.84.

Bem como os direitos humanos em si, a proteção aos direitos humanos também tem bases filosóficas, tanto quanto políticas e estas últimas existem para que se proteja o ser humano e se previna a violação dos direitos inerentes a uma vida digna.

Hannah Arendt cita dois motivos pelos quais é necessária a proteção do Estado para a devida efetivação destes direitos. Primeiramente, pelo fato de o Estado ser o local onde é possível se exercer a cidadania, pressuposto dos direitos humanos e, em segundo lugar, pois o Estado foi criado pelo próprio ser humano, portanto não é possível que este se sobreponha a seu criador. Sem mencionar a essencialidade de os indivíduos se associarem a um Estado para gozarem de sua proteção, como defende Locke quando diz que:

A única maneira pela qual alguém se despoja de sua liberdade natural e se coloca dentro das limitações da sociedade civil é através de acordo com outros homens para se associarem e se unirem em uma comunidade para uma vida confortável, segura e pacífica uns com os outros desfrutando com segurança de suas propriedades e melhor protegidos contra aqueles que não são daquela comunidade.³⁷

Todavia, Norberto Bobbio confirma que a finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos humanos, isto, pois os seres humanos devem sempre prevalecer diante do ente que possui a obrigação de protegê-los.

Ao contrário não existe nenhuma Constituição democrática, a começar pela Constituição republicana da Itália que não pressuponha a existência de indivíduos singulares que têm direitos enquanto tais. E como seria possível dizer que eles são 'invioláveis' se não houvesse o pressuposto de que, axiologicamente, o indivíduo é superior à sociedade de que faz parte?³⁸

Fica claro que os fundamentos políticos dos direitos humanos estão no fato de o ser humano preceder o Estado e, também, por tê-lo criado com o intuito de este lhe oferecer uma maior proteção.

³⁷ LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**. Clássicos do Pensamento Político. 2ed. Petrópolis : Vozes, 1999. p.139.

³⁸ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 10ed. Rio de Janeiro : Campus, 1992. p.102.

Considerando o refúgio como o instituto que é, atualmente, a doutrina majoritária defende que tanto este como o asilo possuem caráter complementar, ou seja, um dá possibilidade de execução ao outro em sua indisponibilidade de aplicação. Vale frisar que a aplicação de tais institutos está sujeita ao entendimento de cada Estado que, verificada a sua soberania, pode decidir como e quando aplicá-los.

No caso do Brasil, a regra é que há, sim, distinção entre os institutos e, com o objetivo de melhor entendê-los, vê-se a necessidade de adiante explicá-los.

2.5 DIFERENÇAS ENTRE ASILO E REFÚGIO

A palavra asilo tem origem etimológica grega, *asylon*, e significa amparo, proteção, refúgio³⁹. O instituto já era aplicado na Grécia Antiga e, até o surgimento do movimento revolucionário francês do século XVII, tinha caráter exclusivamente religioso, onde as igrejas, templos, etc., eram vistos como espaços de proteção.

Em âmbito jurídico, o termo asilo teve origem no Tratado de Direito Penal Internacional de Montevideu, de 23 de janeiro de 1889, e é definido como instituto que tem por objetivo proteger as pessoas que são afetadas em seu próprio território por conflitos políticos, religiosos ou sociais. Conforme professor Carlos Augusto Fernandes:

O asilo é uma resultante da liberdade do homem e da necessidade de protegê-lo contra o arbítrio e a violência: nasce da revolta, da vingança ou do crime; é o companheiro da infelicidade, da expiação e da piedade, coevo do primeiro agregado humano.⁴⁰

Em decorrência dos tantos conflitos que ocorreram na América Latina desde o Tratado de Direito Penal Internacional de Montevideu, iniciou-se a prática de utilização

³⁹ MICHAELIS. **Moderno Dicionário da Língua Portuguesa**. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php>>. Acesso em: 10 mar 2018.

⁴⁰ FERNANDES, Carlos Augusto. **Do asilo diplomático**. p. 1, n. 1, *Apud*. CAHALI, Y. S. **Estatuto do estrangeiro**. São Paulo : Saraiva, 1983. p.147.

do asilo e, como consequência, houve a necessidade de melhor regulamentar e especificar o instituto.

Para tanto, a ONU redigiu a Convenção sobre Asilo (VI Conferência Pan-americana, Havana, 1928), a Convenção sobre Asilo Político (VII Conferência Internacional Americana de Montevideu, 1933), a Declaração dos Direitos e Deveres do Homem sobre asilo territorial (IX Conferência Pan-americana, 1948), a Convenção sobre Asilo Político (Montevideu, 1939) e a Convenção sobre Asilo Diplomático (X Conferência Interamericana, Caracas, 1954); além, é claro, da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948) e a Convenção Americana de Direitos Humanos (1978), sendo que as duas últimas versam sobre matérias de direitos humanos de forma mais abrangente.

Embora seja considerada uma prática própria da região latina, o asilo foi e continua sendo utilizado por outros Estados, no entanto de forma mais esporádica e especialmente para proteger criminosos políticos, ou seja, pessoas que cometem certos atos ou omissões que prejudicam os interesses de um determinado Estado, governo ou sistema político⁴¹, mas não crimes comuns a todas as unidades dotadas de soberania existentes no mundo.

O asilo no Brasil é amparado pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 4º e é considerado um dos pilares regentes das relações internacionais; não tem lei específica para aplicação e é diretamente avaliado pela Presidência da República⁴².

A discricionariedade é uma das características existentes no instituto do asilo, pois é a partir da própria vontade e conveniência que o Estado concede – ou não – a proteção solicitada, pois conforme explica Sidney Guerra, os “textos são desprovidos de positividade jurídica, representando simples enunciados de princípios sem caráter obrigatório”⁴³.

Neste mesmo seguimento, a Convenção de Caracas, de 28 de março de 1954, cuja ratificação foi feita pelo Brasil anos mais tarde, determina em seu artigo 2º que

⁴¹ GUERREIRO, Mário Antônio. **Afinal de contas, o que é um crime político?** Disponível em: <<http://www.institutomillennium.org.br/artigos/ptafinal-de-contas-um-crime-politico/>>. Acesso em: 20 mar 2018.

⁴² BRASIL. **Ministério da Justiça e Cidadania.** Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/entenda-as-diferencas-entre-refugio-e-asilo/>>. Acessado em: 27 abr 2018.

⁴³ GUERRA, Sidney. **Curso de Direito Internacional Público.** 5ed. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2010. p.325.

“todo Estado tem o direito de conceder asilo, mas não se acha obrigado a concedê-lo, nem a declarar por que o nega”⁴⁴.

Claro fica notar a presença da discricionariedade do Estado nestes casos, principalmente pela dispensa de fundamentação do soberano ente ao negar o asilo, conforme ensina Guerra:

[...] há de se observar que mesmo com o fortalecimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos, o referido instituto, apesar de procurar estabelecer uma proteção ao indivíduo, tem-se mostrado na prática como uma prerrogativa dos Estados.⁴⁵

Percebe-se, todavia, a questão política envolvida e daí o nome utilizado hoje “asilo político”, que é ainda subdividido em “asilo territorial” (quando o solicitante se encontra no território em que solicitou asilo) e em “asilo diplomático” (quando a solicitação é feita às extensões do território em que solicitou asilo, como por exemplo, embaixadas, consulados, navios do Estado, etc.).

Para solicitar asilo no Brasil, o estrangeiro precisa procurar a Polícia Federal que coletará todas as informações sobre os motivos pelos quais se origina a solicitação. Depois, o pedido é encaminhado ao Ministério das Relações Exteriores e ao Ministério da Justiça e Cidadania, respectivamente, para análise, além de ser avaliado pelo Presidente da República. Caso o requerimento for aceito, o asilado deve se comprometer a seguir as leis brasileiras além das imposições que eventualmente existam em virtude do Direito Internacional, ou seja, tratados ou convenções internacionais.

Por essas e outras que o asilo não deve ser confundido com o refúgio, visto que possuem dois procedimentos distintos. Enquanto o instituto do asilo é concedido caso a caso, sujeito a análise e aprovação das autoridades brasileiras, o refúgio é destinado a tratar do problema das grandes massas que têm sua liberdade ou a própria vida ameaçadas e, nestes casos, a discricionariedade do Estado que as

⁴⁴ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Convenção de Caracas**. Disponível em: <<https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/IRBr/pt-br/file/CAD/LXII%20CAD/Direito/CONVEN%C3%87%C3%83O%20SOBRE%20ASILO%20DIPLOM%C3%81TICO%20-%201954.pdf>>. Acesso em: 25 mar 2018.

⁴⁵ GUERRA. Sidney. **Curso de Direito Internacional Público**. 5ed. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2010. p.323.

recepcionar fica um pouco de lado, sendo levada mais em conta a questão humanitária.

O instituto do refúgio é regulamentado pelo ACNUR, uma das tantas instituições da ONU, e pela Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951. No Brasil, além da Convenção de 1951, a Lei nº 9474 de 1997 – a qual criou o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) – auxilia na regulação e aplicação da matéria.⁴⁶

É verdade que tanto o refúgio quanto o asilo têm a função de oferecer proteção e assegurar um meio mais digno e saudável de vida aos seres humanos que, por falta de território seguro, sentem-se ameaçados e/ou perseguidos em vista de sua raça, nacionalidade, religião, opinião política ou o fato de pertencer a determinado grupo social. Portanto, esta é a maior semelhança encontrada entre ambos os institutos e é o que garante a eles um caráter humanitário.

Nada obstante, existem algumas diferenças a serem pontuadas e, como ensina o jurista De Plácido e Silva, verifica-se que os institutos asilo e refúgio possuem também significados distintos, conforme segue:

Embora empregados com sentidos equivalentes, asilo e refúgio possuem significações próprias: asilo é a proteção que se busca para se livrar da perseguição de quem tem maior força; refúgio é o abrigo que se procura para se furtar ao perigo de que se é ameaçado. No asilo, o asilador ou asilante torna-se protetor do asilado para o defender e livrá-lo da perseguição. No refúgio, quem o concede apenas o abriga até que passe ou cesse o perigo, mas não lhe assegura proteção.⁴⁷

O refúgio surgiu por volta dos anos 1920, quando a preocupação com o alto número de fugitivos russos ficou em evidência. Estas pessoas queriam ir para o mais longe que conseguissem da recém-criada União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) por conta da situação econômica e política em que a região da

⁴⁶ BRASIL. **Ministério da Justiça e Cidadania**. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/entenda-as-diferencas-entre-refugio-e-asilo>>. Acessado em: 27 abr 2018.

⁴⁷ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 4ed. Rio de Janeiro : Forense, 1995. 4 v.

Rússia se encontrava após a Revolução Bolchevique, além de questões como a fome e a perseguição aos anticomunistas serem cada vez mais frequentes⁴⁸.

De início, a Cruz Vermelha prestara o necessário auxílio aos ditos “russos brancos”, porém, em vista dos altos números que progressivamente cresciam, a organização internacional viu-se obrigada a pedir ajuda à antiga Liga das Nações – que depois viria a se tornar a atual ONU, famosa organização responsável por defender, proteger e garantir direitos às minorias.

Ocorreu que a Liga das Nações não tinha nenhuma previsão positivada para amparar os fugitivos russos e, diante disso, em 1921 mais especificamente, criou-se o Alto Comissariado para os Refugiados Russos, dando então o pontapé inicial para que os refugiados tivessem hoje uma ferramenta de proteção internacional.

O asilo, com seu sistema de análise individual e burocrático, acabava por impossibilitar um maior atendimento a toda a população de refugiados que se formava além da região da Rússia e atingia até mesmo outros continentes. Portanto, viu-se necessária a criação de um mecanismo capaz de resolver a situação de uma coletividade de indivíduos que passavam pelo mesmo problema.

Como se pode notar, o instituto pode ser considerado recente e possui característica de abrangência maior do tema refúgio. Além do mais, outro traço evidente do instituto é de que a discricionariedade do Estado que opta a receber os refugiados passa a ser menos levada em consideração, pois seu procedimento é regido e bem definido pelo Direito Internacional e suas ferramentas de aplicação, oposto ao asilo.

A condição de asilado é reconhecida às pessoas que sofrem algum tipo de perseguição de cunho político no próprio Estado de origem ou no local em que residem, enquanto a condição de refugiado se aplica às pessoas que sofrem perseguições por questões políticas e, além disso, por questões religiosas, sociais, de raça ou de nacionalidade.

Enquanto o asilo é um instituto destinado à verificação caso a caso, o refúgio, por sua vez, tem o objetivo de atingir as massas, o maior número de indivíduos que estejam precisando do amparo solicitado.

Ademais, o refúgio é regulamentado por organizações internacionais com regras internacionais de critérios objetivos que geram obrigações aos Estados que

⁴⁸ JUBILUT, Liliansa Lyra. **O direito internacional dos refugiados**. São Paulo : Editora Método, 2007. p.73.

ratificaram o tratado referente à situação dos refugiados e, também, regras estas criadas para que se mantenha uma relação pacífica entre os países. Já o asilo provém de ato puramente discricionário do Estado e depende tão exclusivamente deste princípio para que seja posto em prática, não tendo sido positivadas normas capazes de parametrizar este instituto.

Ante o exposto, Jubilut, em seu livro *O Direito Internacional dos Refugiados*, demonstra um quadro comparativo sobre as diferenças e semelhanças entre os institutos de asilo e refúgio conforme anexo I do presente trabalho.

Conclui-se, portanto, que mesmo apresentando algumas diferenças entre si, os dois institutos ora estudados foram criados com o mesmo objetivo de dar uma melhor condição de vida às pessoas que sofrem algum tipo de perseguição no próprio país de origem ou de residência, garantindo assim que seus direitos fundamentais e dignidade sejam atingidos. Então, como menciona Jubilut, os institutos asilo e refúgio “se tornam complementares e assemelhados, razão pela qual podem ser considerados espécies de um mesmo gênero”⁴⁹.

Adiante se demonstra de forma mais clara os motivos que acarretam tais perseguições.

2.6 CAUSAS DA BUSCA POR REFÚGIO

Atualmente, já se fala em refúgio climático ou ambiental, além do político. O refúgio climático decorre de problemas com o meio ambiente; são desastres ambientais que levam milhares de pessoas, de uma só vez, sem aviso ou preparo, a solicitar refúgio em outro Estado⁵⁰, como ocorre com os cidadãos do Haiti.

Porém, é possível, num primeiro momento, pensar na palavra “medo”. É este medo, ou temor, que motiva a frequente fuga do ser humano. Mas, ainda assim, é possível questionar de onde surge este medo?

⁴⁹ JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados**. São Paulo : Editora Método, 2007. p.50.

⁵⁰ FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa. **Refúgios e Refugiados Climáticos**. Disponível em < http://www.lex.com.br/doutrina_26346222_REFUGIOS_E_REFUGIADOS_CLIMATICOS.aspx>. Acessado em: 28 abr 2018.

Como define a Convenção de 1951, o medo decorre da perseguição “por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas”⁵¹, questões estas inerentes à intolerância do ser humano. Neste sentido que têm origem as solicitações de refúgio.

2.6.1 Raça

Quando falamos em raça, devemos considerar que a biologia foi a ciência que conceituou este termo, baseando-se em questões genéticas, hereditárias e geracionais, não apenas dos seres humanos, mas todos os seres vivos existentes. Muito embora esta definição tenha perdido o valor científico com o passar dos anos, ainda há considerado valor social para o termo “raça” e, em decorrência da grande miscigenação das “grandes raças” – a branca, a amarela e a negra –, diz-se não haverem mais “raças puras” e, sim, as chamadas “pequenas raças” ou “etnias”.

A dita miscigenação destas três raças principais teve como consequência o nascimento de várias etnias e mudanças físicas e culturais de muitos povos e é a biologia a ciência que estuda e aborda tais diferenças entre os grupos existentes no planeta atualmente.

O problema surge quando estas diferenças, não superadas por alguns, passam a impedir uma vida harmônica entre as diversas etnias e grupos sociais por todo o mundo, como explica Bobbio:

Que existam diferenças de raças entre diferentes grupos humanos é um mero juízo de fato que não implica ainda em qualquer discriminação; que essas diferenças sejam vistas como reveladoras da superioridade de uma raça sobre outra já é um juízo de valor do qual, contudo não deriva necessariamente discriminação [...]; a discriminação racial (o racismo) nasce apenas em um terceiro momento, isto é, quando se sustenta que a raça superior tem o direito, exatamente porque superior, de oprimir ou, no limite, de aniquilar a raça inferior.⁵²

⁵¹ BRASIL. **Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961**. Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados. Brasília, art. 1º, item 2.

⁵² BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro : Campus, 2000. p.494.

Segundo o autor, a discriminação e a intolerância são elementos essenciais para a existência de perseguição e estão diretamente relacionados à falta de aceitação que alguns indivíduos conservadores têm ante a diversidade.

A cultura do racismo surgiu junto com as expansões das colônias europeias, quando os colonizadores passaram a escravizar as pessoas – principalmente pessoas negras – e justificar esta conduta na inferioridade dos negros pelo simples fato de sua pele ser de tom mais escuro.

Então, se reflete: um pensamento comumente retrógrado para a época onde nenhum direito era reconhecido a qualquer ser humano. No entanto, existem pessoas que seguem pensando desta forma em pleno século XXI e tomando atitudes cada vez mais drásticas a fim de que se erradique qualquer raça diversa a sua própria.

A atitude discriminatória quanto à raça apenas traz mais complicações à situação, pois o racismo é um preconceito absoluto, visto que a cor da pele é um traço que provém da identidade genética do indivíduo, não havendo possibilidade de sua alteração. Sem contar que este pensamento não tem cientificidade, não possui bases teóricas em algum estudo e, portanto, não se provou até então essa tal hierarquia entre as raças negra, amarela e branca.

O objetivo do racismo é baseado no desejo de eliminar a diversidade entre os seres humanos e garantir que apenas uma ideologia ou visão seja aplicada a seus semelhantes, o que poderia desencadear ditaduras monopartidárias, carentes de democracia e defesa dos direitos humanos conquistados, como visto no totalitarismo de Hitler e os nazistas, entre outros casos de intolerância.

Ademais, a existência de tantas culturas e etnias apenas contribui para a evolução humana em vários sentidos e formas, e é por isto que, como afirma Arendt em *Origens do totalitarismo*, “quantos mais povos houver no mundo que tenham entre si esta relação e outras, mais mundo se formará entre eles e maior e mais rico será o mundo”⁵³.

A comunidade internacional, vendo que o racismo é uma das principais causas do desencadeamento de conflitos internos e até mesmo entre vários países, repudia o racismo e inclusive condena esta prática para que se evite a exposição dos cidadãos

⁵³ ARENDT, Hannah *Apud*. LÉVI-STRAUSS, Claude. **Raça e cultura**. São Paulo : Perspectivas, 1970. p.109.

a correrem riscos de segurança e ameaça à suas vidas, além de garantir que a democracia e soberania estatal não seja rompida.

Para tanto, a ONU promoveu a criação da *Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial* no ano de 1965 e passou a discutir mais a fundo o tema – que já era previsto pela DUDH de 1948 – e levar o discurso de igualdade, mais uma vez, a todos.

O Brasil optou por apoiar esta total aversão ao racismo promulgando a Lei 7.716 de 1989 e, posteriormente, a Lei 9.459 de 1997, que definem como crime qualquer ação preconceituosa que decorrer da raça, cor, etnia, religião ou nacionalidade de qualquer indivíduo, visando assim reprimir tais práticas.

Portanto, considerando que o racismo ainda é praticado por algumas minorias e que desenvolve vários conflitos em âmbito internacional, foi determinado que a perseguição em função de raça é motivo para que seja concedido o *status* de refugiado ao solicitante.

2.6.2 Religião

O tema religião pode ser abordado de muitas formas, devido sua amplitude, e por isso a maioria dos autores se omite quanto ao conceito que possa ser empregado a ele. Sem embargo, Jubilut apresenta três métodos para estudo da religião:

(1) o comparado, que parte da análise da origem do fenômeno religioso, que remete ao descobrimento do homem enquanto tal; (2) o histórico, que prioriza a religião como meio de avaliação da evolução dos povos juntamente com outros fatores, como os econômicos, sociais, artísticos e culturais; e (3) o psicológico, que focaliza o aspecto individual da religião como uma necessidade fisiológica do homem de lidar com a morte.⁵⁴

Jubilut frisa, ainda, que o fenômeno da religião não deve ser estudado a partir de um só método se o objetivo for o seu completo entendimento. Isto pois uma das

⁵⁴ JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados**. São Paulo : Editora Método, 2007. p.129.

características da religião é justamente a pluralidade em sentido histórico e sociológica. Historicamente, a pluralidade se dá pela presença de várias religiões em todo o mundo, e sociologicamente, há a influência de uma religião que determinados Estados adotam como majoritária.

Ante a última afirmativa, pode-se identificar três tipos de Estado:

(1) os Estados religiosos, nos quais a religião domina as relações civis, como, por exemplo, o Irã, (2) os Estados mistos, que apresentam certa separação das esferas religiosa e civil, entre os quais tem-se o Líbano, e (3) os Estados laicos, em que a separação é total, como é o caso do Brasil.⁵⁵

Fica fácil visualizar no cenário mundial como a aproximação da religião e do Estado causaram – e ainda causam – grandes problemas, como guerras e perseguições, em decorrência da intolerância com a opinião religiosa diversa às majoritárias. Existem, inclusive, Estados que adotam esta intolerância religiosa e admitem práticas contra cidadãos que sustentem opiniões contrárias.

Porém, calha ressaltar que a escolha religiosa é um direito reconhecido pela DUDH em seu artigo XVIII e não cabe a nenhuma pessoa a interferência – forçada ou não – no pensamento, consciência ou crença de outrem. Isto é, deve-se reservar a tolerância e admitir que, mesmo que pense de maneira diversa a terceiro, o indivíduo possa escolher de que forma pretende direcionar sua vida.

Preocupado com meios que garantam a aplicação dos pressupostos da DUDH, a ONU elaborou documentos que pudessem reafirmar estes direitos, como o *Pacto de Direitos Civis e Políticos* e o *Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, ambos de 1966. E, como consequência, tem-se a confirmação deste critério como motivo para concessão do refúgio.

2.6.3 Grupos sociais

⁵⁵ WACH, Joachim. **Sociologie de la religion**. Paris: Payot, 1955. p. 258-269. *Apud*. JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados**. São Paulo : Editora Método, 2007. p.130.

Este é um critério que, culturalmente, não era muito utilizado para a concessão do *status* de refugiado, visto que os grupos sociais não possuem, ainda, definição fácil.

A primeira concepção quanto ao termo “grupo social” é a visão de que alguns indivíduos se identifiquem com ideais ou pensamentos semelhantes dentro da sociedade em que vivem. Para melhor vislumbrar este cenário, Jubilut traz três critérios para sua definição:

(1) o que se baseia no grupo em si, e no fato de ele se identificar enquanto um grupo social – o critério da coesão do grupo; (2) o que funda seu método na sociedade e no modo como esta percebe a existência de um grupo, se a sociedade se posiciona em face de um conjunto de indivíduos considerando-o um grupo ou não – o critério contextual; e (3) o mais adequado para o reconhecimento do status de refugiado – o critério do agente de perseguição –, a partir do qual se deve analisar a postura do agente de perseguição em relação ao grupo, uma vez que, caso ele aja ao perseguir como se estivesse em face de um membro de um grupo de indivíduos, há um grupo social.⁵⁶

A partir destas premissas, dois grupos sociais em especial vêm se destacando por seus integrantes sofrerem discriminações quanto às características que os definem como um grupo. São eles os homossexuais e as mulheres.

As mulheres são consideradas um grupo social reconhecido pela teoria de gênero que defende a máxima de Aristóteles, onde busca-se o “tratamento desigual na medida das desigualdades” existentes entre homens e mulheres.

Acredita-se na vulnerabilidade da mulher ante o homem por diversos aspectos. Um deles seria por questões sociais, pois muitas vezes a própria sociedade tem a cultura de considerar a mulher hierarquicamente inferior ao homem, gerando discriminações quanto a questões morais, econômicas, etc. Outro aspecto que dá condição vulnerável à mulher, seria a de que a população de refugiados no mundo é representada em sua maioria por mulheres entre os adultos e meninas entre as crianças.

Os homossexuais, bem como as mulheres, são um grupo social atingido por sérias discriminações e, por sua vez, sofrem com atos de repúdio relacionados à própria identidade.

⁵⁶ JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados**. São Paulo : Editora Método, 2007. p.132.

Até recentemente, o discurso de proteção ao indivíduo homossexual era mal visto e, por isso, mal discutido. No entanto, com a conquista de vários direitos de igualdade pelo grupo LGBT – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros –, passou a ser cada vez maior o espaço do movimento, constituindo, assim, preceito para concessão do refúgio.

Como se pode notar, este critério de concessão do *status* de refugiado ainda está em desenvolvimento e ainda está passando por um processo de adequação à realidade internacional, porém já tem casos de sua aplicação e, aos poucos, ganha força e reconhecimento.

2.6.4 Opiniões políticas

A existência da política pode ser confirmada por todo e qualquer ente dotado de soberania, no entanto, as formas pelas quais esta é concebida podem variar de Estado para Estado e, por causa desta variação, grande parte dos autores sequer mencionam conceitos ou definem sua extensão, tal como ocorre com a religião.

Conforme Jubilut, apesar das divergências, os estudos sobre política apresentam dois pontos em comum: “(1) tratam a política como meio de estruturação da organização estatal e (2) apontam a necessidade de que, para que exista verdadeiramente política, se esteja diante de uma coletividade”⁵⁷.

Essa questão de que é necessária a presença de uma coletividade para pressuposição da existência de política está presente também nos ensinamentos de Arendt, que afirma que a política se baseia na pluralidade de homens e na convivência de diferentes e, ainda, que:

A política, assim aprendemos, é algo como uma necessidade imperiosa para a vida humana e, na verdade, tanto para a vida do indivíduo como da sociedade. Como o homem não é autárquico, porém depende de outros em sua existência, precisa haver um provimento relativo a todos, sem o qual não

⁵⁷ JUBILUT, Liliansa Lyra. **O direito internacional dos refugiados**. São Paulo : Editora Método, 2007. p.126.

seria possível justamente o convívio. Tarefa e objetivo da política é a garantia da vida no sentido mais amplo.⁵⁸

Em regra, a política deve ser pensada em sentido coletivo e, segundo Arendt, com o intuito de garantir que o bem comum seja alcançado. Definir a política baseando-se apenas em uma opinião singular ou considerando o desejo de apenas um indivíduo, contraria a lógica e, principalmente, contraria direitos garantidos pela DUDH, como a liberdade de pensamento, a liberdade de opinião e expressão e a liberdade de reunião e associação⁵⁹.

É por isso que a opinião política deve ser considerada critério para concessão de refúgio, visto que se trata de direito humano garantido por diplomas legais e reconhecido por todos os Estados como pressuposto para existência do mesmo. Ademais, a tolerância às divergentes opiniões e uma boa organização estatal, proporcionam a garantia destes direitos a todos os cidadãos.

É claro que esta garantia já está implícita aos Estados que adotam regimes políticos democráticos, no entanto, ainda existem muitos países adeptos aos regimes totalitários, tiranos e ditatoriais e, para assegurar a proteção à vida das pessoas que discordam destes governos, há a necessidade de afirmar tal direito como essencial à vida do ser humano e, todavia, seu reconhecimento como critério para cessão do refúgio.

2.6.5 Nacionalidade

A busca de refúgio não só pode se dar quando a perseguição ocorrer pela nacionalidade dos indivíduos, como este motivo está atrelado diretamente à criação do refúgio como instituto.

Primeiramente, calha entender a definição de nacionalidade que conforme Jubilut se trata de:

⁵⁸ ARENDT, Hannah. **O que é política?** Fragmentos das obras póstumas, compilados por Ursula Ludz. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil, 1998. p.23.

⁵⁹ DUDH. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. Artigos XVIII, XIX e XX. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>>. Acesso em 24 mar 2018.

[...]vínculo político e jurídico que une o indivíduo ao Estado, podendo ser entendida a partir de duas dimensões: a vertical, que privilegia o aspecto jurídico-político dessa ligação, ou seja, entende-a como o liame entre o indivíduo e o Estado e, conseqüentemente, entre aquele e o Direito Internacional, e a horizontal, que focaliza o aspecto sociológico, visando à ligação do indivíduo com os demais membros da comunidade, da população e do Estado.⁶⁰

Ainda, a nacionalidade pode ser entendida por duas concepções: em primeiro lugar no latim *natio* tem referência à origem do sujeito, no aspecto étnico e biológico, como é o caso da dita nação judaica, pois seus integrantes têm a mesma etnia e características físicas semelhantes, decorrentes de sua origem; em segundo lugar, no romano *populus* a concepção resulta do fato de um conjunto de indivíduos pertencer a um único Estado, mesmo que derivem estes indivíduos de diversas nacionalidades distintas, como é o caso do povo brasileiro. O entendimento depende basicamente de como se utiliza cada termo, porém a segunda concepção é a mais utilizada pelas organizações internacionais.

Existem pensamentos distintos quanto ao elemento que caracteriza a nacionalidade e são três as correntes que justificam estas divergências, sendo duas clássicas e uma mais recente.

A primeira corrente clássica, ou teoria objetiva, é baseada no ideal alemão de que elementos objetivos como língua, religião, cultura, raça, território, etc, devem estar presentes de forma isolada ou conjunta para que se determine a nacionalidade.

A segunda corrente clássica, ou teoria subjetiva/voluntarista, que se propagou principalmente na França e na Itália, entende que a vontade dos indivíduos de estarem unidos seria o meio de se definir a nacionalidade daquele grupo.

Por fim, recentemente surgiu a teoria moderna que critica tanto o posicionamento da teoria objetiva como o da teoria subjetiva ou voluntarias, com a justificativa nenhuma das duas engloba todas as nações existentes atualmente. Explica Hobsbawn que:

⁶⁰ JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados**. São Paulo : Editora Método, 2007. p.119-120.

[...] deve-se verificar se a união de indivíduos forma uma nação a posteriori, ou seja, a partir da realidade empírica, sendo os elementos apontados pelas teorias objetiva e subjetiva (território, língua, religião, raça, comunidade cultural, vontade) apenas explicadores do protonacionalismo, ou seja, do porquê os indivíduos desejam unir-se, daquilo que antecede a criação de uma nação, mas não explicadoras do vínculo em si.⁶¹

É importante esclarecer a relevância da nacionalidade para o Direito Internacional Público, pois é este um dos elementos, em regra, que definem o indivíduo em âmbito internacional além de, claro, legitimar o Estado como tal⁶².

Primeiramente, há que se esclarecer questões sobre as formas de aquisição de nacionalidade. Conforme as lições de Jubilut⁶³, a aquisição da nacionalidade pode ocorrer de forma originária – ou seja, quando do nascimento do indivíduo – e de forma derivada – ou seja, decorrente da manifestação de vontade do indivíduo.

A forma originária se subdivide em dois critérios: o *ius sanguinis*, que nada mais é do que a aquisição da nacionalidade proveniente dos pais do sujeito e o *ius soli*, baseada no local em que o sujeito nasce.

Já a forma derivada, também caracterizada pelo processo de naturalização, também se subdivide de duas formas: o *ius domicilii*, ou seja, quando o domicílio ou local onde vive o indivíduo determina sua nacionalidade ou, ainda, o *ius laboris*, quando se busca a nacionalidade por trabalhar em determinado Estado.

No Brasil, adota-se todos estes critérios para aquisição da nacionalidade, sendo de maneira conjunta ou isoladamente, e no artigo 12 da Constituição da República é que se pode encontrar tais previsões.

No mesmo artigo, encontra-se também os critérios para a perda da nacionalidade, mais especificamente no §4º. Isto ocorre não apenas no Brasil, mas em outros países, com o intuito de evitar a discricionariedade descabida dos Estados quanto a exclusão de nacionalidade dos indivíduos sem justa causa, como ocorreu durante grande parte do século XX.

⁶¹ HOBBSAWN, Eric. **Nações e nacionalismos desde 1780 - programa, mito e realidade**. Trad. Maria Paoli e Ana Quirinio. 2ed. São Paulo : Paz e Terra, 1998. p.57-58.

⁶² Considerando que o Estado deve possuir uma população, entre outros elementos, para ser um Estado legítimo. AMBITO JURIDICO. **Elementos de existência do Estado**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1681>. Acesso em: 25 mar 2018.

⁶³ JUBILUT, Liliansa Lyra. **O direito internacional dos refugiados**. São Paulo : Editora Método, 2007. p.124.

Neste período, houve uma grande busca de homogeneidade quanto as populações e a consequência disto foi a discriminação das minorias, o que desencadeou várias migrações, muitas vezes de forma involuntária. Como exemplos deste caso temos a Tchecoslováquia e a Iugoslávia, que geraram enorme perda de nacionalidades de seus até então residentes. Neste sentido, a apatridia passou a se fazer cada vez mais evidente.

Os apátridas são os indivíduos sem pátria, ou seja, pessoas que não são amparadas pela proteção de nenhum Estado e, por isso, não gozam de uma vida civil plena e regular. A perda de nacionalidade pode ocorrer por meio da exclusão de um Estado ou até mesmo pela falta de cumprimento de critérios previamente determinados pelos Estados para sua concessão.

Quanto a situação dos apátridas, Celso Lafer ensina que:

[...] o número também aumentou extraordinariamente depois da I Guerra Mundial, seja pela anulação da naturalização de estrangeiros pronunciada pelos Estados beligerantes, seja pelo critério do *Heimatrecht* utilizado pelos Tratados de Saint-Germain e Trianon para a distribuição dos antigos austro-húngaros entre os Estados sucessores da monarquia dual. O número de apátridas viu-se também multiplicado por uma prática política nova, fruto de atos do Estado no exercício da competência soberana em matéria de emigração, naturalização e nacionalidade. Refiro-me ao cancelamento em massa da nacionalidade por motivos políticos. Caminho inaugurado pelo governo soviético em 1921 em relação aos russos que viviam no estrangeiro sem passaportes das novas autoridades, ou que tinham abandonado a Rússia depois da Revolução sem autorização do governo soviético. Este caminho foi a seguir percorrido pelo nazismo, que promoveu desnacionalizações maciças, iniciadas por lei de 14 de julho de 1933, alcançando grande número de judeus e de imigrados políticos residentes fora do Reich.⁶⁴

E com o aumento descontrolado de pessoas que perdiam sua nacionalidade não por suas próprias ações, mas, sim, por terem nascido e sido criados de determinada forma, houve a necessidade de se criar um novo meio de proteção que garantisse a devida segurança a estes indivíduos, isto pois “o número de pessoas convertidas em apátridas [...] tornou pouco exequível o direito de asilo territorial, que é um instituto concebido para ser aplicado individualmente”⁶⁵. O refúgio, portanto,

⁶⁴ LAFER, Celso; FONSECA JÚNIOR, Gelson. **Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas (notas analíticas e algumas sugestões)**. Temas de Política Externa Brasileira II, v. 1. p.143.

⁶⁵ *Ibid.*, p.144-145.

surge apenas para facilitar o acesso a proteção do maior número de pessoas possível, diminuindo a mora e facilitando a entrada e estabelecimentos destas em novo país.

Assim, não se confirma apenas a característica clássica pela qual o refúgio é concedido, mas também o motivo da criação do instituto.

Atualmente, a nacionalidade segue sendo alvo da discriminação de algumas minorias, principalmente em Estados multiétnicos, ou seja, aqueles países em que a miscigenação é recorrente e visível.

Bem como citado anteriormente, a Lei nº 7.716 de 1989 visa o reconhecimento deste critério como forma de discriminação e, portanto, enquadramento no rol de crimes de preconceito.

2.7 PROCEDIMENTO

O refúgio como procedimento é reconhecido e regulamentado no Brasil pelo Estatuto do Refugiado, promulgado pela Lei nº 9.474 de 1997. O diploma legal possui 49 artigos divididos em 8 títulos que definem: conceito, extensão, exclusão, condição jurídica, meios de ingresso ao território nacional, o pedido de refúgio, o agente responsável – o CONARE –, suas competências, estrutura e funcionamento, questões de extradição e expulsão, cessão e perda da condição de refugiado e as soluções duradouras determinadas pelo ACNUR.

Quando chega ao território brasileiro, o indivíduo tem liberdade para expressar sua vontade de solicitar refúgio em nosso país a qualquer autoridade migratória, cuja função é dar orientação sobre como o estrangeiro deve proceder.⁶⁶

Tal orientação deve ser a de se apresentar a autoridade competente para externar formalmente seu ânimo em solicitar o reconhecimento da condição de refugiado. Logo que possível, a autoridade competente notificará o solicitante para que compareça a prestar declarações sobre suas motivações e é nesta data que ocorre a abertura do procedimento⁶⁷. Neste ato, a autoridade brasileira já terá informado o ACNUR sobre a solicitação e oportunizará ao órgão que sugira meios que facilitem o andamento do pedido de refúgio.

⁶⁶ BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Estatuto do Refugiado. Brasília, art. 7º.

⁶⁷ Ibid. Art. 18.

Além de prestar declaração, o estrangeiro preencherá uma solicitação que conterá seus dados pessoais completos, grau de escolaridade, qualificação profissional, relato dos motivos que levam ao pedido, indicando provas e elementos pertinentes, e, conforme caso, este preencherá também os mesmos dados do grupo familiar⁶⁸. Todas as informações prestadas são sigilosas e utilizadas apenas para análise do CONARE no deferimento ou indeferimento do requerimento, tendo os agentes envolvidos que guardar segredo profissional sobre o caso⁶⁹.

Enquanto aguarda a análise do CONARE, o solicitante do refúgio receberá da Polícia Federal um protocolo que autoriza a estadia deste e de seus familiares em território nacional até a decisão final do comitê. Este protocolo é essencial pois é ele que permitirá ao Ministério do Trabalho expedir carteira de trabalho provisória ao estrangeiro, para que possa iniciar seu exercício de atividade remunerada no país⁷⁰.

O pedido é avaliado levando em conta o princípio da confidencialidade e da duração razoável do processo, sem esquecer que a decisão deve ser justa. Imediatamente após a averiguação de todos os fatos e provas existentes, a autoridade competente deverá elaborar um relatório, que será enviado ao Secretário do CONARE para inclusão do caso na pauta da próxima reunião do comitê.

A decisão sobre o reconhecimento da condição de refugiado deverá seguir o princípio da motivação das decisões, assim como na justiça comum, e constituirá ato declaratório. Quando do proferimento da decisão, o CONARE notificará o solicitante e o Departamento de Polícia Federal⁷¹.

Caso a decisão seja positiva, ocorrerá o registro do, então, refugiado junto à Polícia Federal, devendo ser assinado termo de responsabilidade e compromisso, além de solicitar sua cédula de identidade nacional⁷².

Na hipótese de a decisão ser negativa, cabe recurso ao Ministério de Estado da Justiça no prazo de 15 (quinze) dias, contados do recebimento da notificação⁷³. Durante a avaliação do recurso poderá o solicitante permanecer no Brasil⁷⁴.

⁶⁸ Ibid. Art. 19.

⁶⁹ BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Estatuto do Refugiado. Brasília, art. 20.

⁷⁰ Ibid. Art. 21.

⁷¹ Ibid. Art. 27.

⁷² Ibid. Art. 28.

⁷³ Ibid. Art. 29.

⁷⁴ Ibid. Art. 30.

Dada a decisão do Ministério de Estado da Justiça, não cabe recurso a nenhum outro órgão⁷⁵. A decisão é notificada ao CONARE para que dê a ciência ao solicitante e ao Departamento de Polícia Federal para tomar as providências cabíveis.

Enquanto o pedido não é aprovado e, todavia, se a recusa for definitiva, o solicitante do reconhecimento da condição de refugiado é submetido ao Estatuto do Estrangeiro. Lembrando que o solicitante não poderá ser transferido a seu país de origem até que cessem as circunstâncias que deixam em risco a vida, a liberdade e a integridade física de si mesmo e sua família, salvo se for para resguardar a ordem pública ou segurança nacional⁷⁶.

O requerimento do refúgio suspenderá qualquer processo de extradição que estiver pendente de julgamento, seja em fase administrativa ou judicial⁷⁷.

O procedimento chega ao conhecimento dos cidadãos pela *Cartilha para Solicitantes de Refúgio no Brasil*⁷⁸, elaborada pelo ACNUR em 2015, que é distribuída em todos os órgãos de relações exteriores, de justiça e de acesso à população interessada. A referida cartilha possui cinco versões em diferentes idiomas – português, inglês, francês, espanhol e árabe –, o que amplia ainda mais o alcance das informações ali contidas.

Os diplomas internacionais que versam sobre os parâmetros de aprovação para conceder o *status* de refugiado demonstram os requisitos mínimos os quais devem ser avaliados pelo Estado em que se busca o refúgio, sendo estes o sofrimento de perseguição em vista da raça, da nacionalidade, da religião, opinião política ou o fato de o indivíduo pertencer a determinado grupo social. Porém, cabe a cada Estado, nos limites de sua soberania, determinar as formas pelas quais esta proteção almejada pelos solicitantes será garantida.

No caso do Brasil, critérios como a desobediência aos preceitos estabelecidos pelos direitos humanos, a perseguição, o justo temor e a extraterritorialidade são aderidos para concessão do *status* de refugiado.

O critério de perseguição, de acordo com o *Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar a Condição de Refugiado*, se refere a qualquer

⁷⁵ Ibid. Art. 31.

⁷⁶ BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Estatuto do Refugiado. Brasília, art. 32.

⁷⁷ Ibid. Art. 33.

⁷⁸ ACNUR. **Cartilha para Solicitantes de Refúgio no Brasil**. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2015/Cartilha_para_solicitantes_de_refugio_no_Brasil_2015>. Acesso em: 02 abr 2018.

ameaça à vida ou à liberdade e esta deve ser auferida por subcritérios, os objetivos e subjetivos. Esta definição está de acordo com os preceitos pregados pela ONU, no entanto, é muito abrangente e abre um leque de interpretações que podem gerar confusão, além de também não ter formato positivado como lei ou norma jurídica.

Sendo assim, para esclarecer esta lacuna e afunilar mais as possíveis interpretações destes preceitos, o professor James Hathaway criou um método para que se confirme a presença de perseguição caso a caso. A base do método está nos direitos inderrogáveis garantidos pela *Carta Internacional de Direitos Humanos* – nada mais que a união da *Declaração Universal de Direitos Humanos* de 1948 e dos *Pactos Internacionais de Direitos Humanos* de 1966 – como os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

Hathaway aponta que, após a criação de diversos pactos e tratados sobre direitos humanos, surgiram vários desdobramentos e direitos decorrentes como a liberdade de pensamento, de consciência e de religião, o direito a não sofrer prisão arbitrária, direito de não ser torturado, direito de não ser escravizado, etc. e, a partir do momento em que estes direitos não estiverem sendo atingidos, identifica-se a perseguição⁷⁹.

Além destes, existem direitos que decorrem da vida ante o Estado e a violação a estes pressupostos pode afetar diretamente a soberania, como o direito ao voto, acesso a empregos públicos e o direito de formação de associações trabalhistas. Há a presença de perseguição quando direitos que dependem da efetiva ação do Estado e de seus recursos não puderem ser cumpridos, como o direito à saúde, educação, ao trabalho e alimentação.

Outra situação a ser esclarecida quanto à definição de perseguição, seria quanto a seu agente. Muitos Estados europeus acreditam que o único agente responsável pelos atos de perseguição seria o próprio Estado. No entanto, com a ocorrência de tantas guerras civis e guerrilhas entre cidadãos – integrantes do mesmo Estado ou de locais distintos –, pode-se concluir que não apenas os Estados são responsáveis pelas perseguições, mas, sim, qualquer pessoa ou grupo que respeita e/ou violar os direitos ora citados.

⁷⁹ HATHAWAY, James. **The Rights of Refugees Under International Law**. Cambridge : Cambridge University Press, 2005. p.155-179. *Apud.* JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados**. São Paulo : Editora Método, 2007. p.44.

Quanto às interpretações diversas à apresentada, é considerada afronta à *Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados* de 1969, mais especificamente em seu artigo 31, que determina que todo tratado deve ser interpretado de boa-fé e de maneira literal, sem deixar de levar em consideração a condição que mais proteja o ser humano, ou no caso, o refugiado. Na hipótese de postura contrária insistir a ser tomada, é possível a responsabilização do Estado em âmbito internacional por violação de dispositivo de tratado.

O segundo elemento que o Estado brasileiro analisa nas solicitações de refúgio é o temor, ou seja, se é evidente o bem fundado temor que o indivíduo sente por sofrer perseguição. É possível aferir esta situação por meio de entrevistas, geralmente individuais, com alguns dos solicitantes.

Já o terceiro elemento que determina se o indivíduo poderá ou não gozar do *status* de refugiado é a extraterritorialidade. Também necessária para caracterização do asilo territorial, a extraterritorialidade consiste no fato de o solicitante estar fora do território de seu país de origem ou residência.

Além de se encaixar em todos estes quesitos, o solicitante de refúgio deve merecer tal proteção e que seja demonstrada sua necessidade; todavia, não pode o indivíduo se encaixar nas hipóteses de exclusão e ainda deve haver a comprovação de que a situação que originou a busca por refúgio não tenha deixado de existir.

3 O INSTITUTO DO REFÚGIO NO BRASIL

3.1 Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

O ACNUR é o órgão que atua subsidiariamente à ONU e é responsável por providenciar proteção internacional e buscar soluções permanentes ao problema dos refugiados, além de amparar outros grupos de minorias, como os apátridas.

Seria este capaz de atuar de forma independente, porém por sugestão do Secretário Geral Trygve Lie, a ONU optou por estabelecer que sua atuação fosse *ad hoc*, ou seja, com a finalidade específica para o tratamento com o refugiado, dentro dos limites das normas importadas pela ONU⁸⁰. Ademais, não se pode confundir a atuação desta com agências especializadas, como a UNESCO⁸¹ que foi instituída por meio de tratado específico e não por resolução da Assembleia Geral como o ACNUR⁸².

Uma das características do órgão é o trabalho puramente humanitário e sem interferências políticas, bem como a premissa de todas as ações da ONU. Isto garante maior efetividade na valorização do ser humano como sujeito individual e, também, como parte de uma coletividade. Prova disto são as próprias atitudes tomadas pelo ACNUR no sentido de reunir as famílias de refugiados que acabam se separando pelas circunstâncias que as fizeram sair de seu país de origem.

A sede fica em Genebra, mas existem diversos escritórios regionais espalhados pelo mundo, para que, assim, a proteção aos refugiados atinja um maior número de pessoas.

No Brasil, há um escritório em Brasília e outro em São Paulo e estes trabalham diretamente com o CONARE e o Ministério da Justiça, agentes adiante citados. Também há a cooperação de ONGs⁸³ de todo o país, como a Associação Antônio Vieira (ASAV), a Caritas Arquidiocesana (CA) que atuam em São Paulo e no Rio de Janeiro e o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH)⁸⁴.

⁸⁰ JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados**. São Paulo : Editora Método, 2007. p.151-152.

⁸¹ Sigla para *United Nation Education, Scientific and Cultural Organization*, que no português quer dizer Organização para a Educação, a Ciência e a Cultura das Nações Unidas.

⁸² JUBILUT. *Ob. Cit.* p.152.

⁸³ Sigla para Organizações Não-Governamentais.

⁸⁴ ACNUR. **O ACNUR no Brasil**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/o-acnur-no-brasil/>>. Acesso em: 24 mar 2018.

3.2 Comitê Nacional para Refugiados

O CONARE foi instituído pela Lei nº 9.474 de 1997, o Estatuto dos Refugiados, e é responsável pela análise do pedido de refúgio, bem como pelo reconhecimento da condição de refugiado.

É o comitê que decide sobre a cessação e determina a perda da condição de refugiado, além de fazer parte de suas funções a orientação e coordenação de ações necessárias para proteger, prestar assistência e apoiar juridicamente os refugiados, em primeiro grau.⁸⁵

O CONARE é um órgão multiministerial⁸⁶, ou seja, representado por chefes de vários ministérios brasileiros. São eles: o Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Departamento da Polícia Federal, ONG representada pela Carita Arquidiocesana de São Paulo – anteriormente mencionada – e o ACNUR.

As atividades do CONARE são registradas por Resoluções Normativas que tem o fim de regulamentar os casos concretos e auxiliar o processo de refúgio. Como exemplo há a Resolução Normativa nº 1, que estabeleceu um modelo do termo de declaração que é preenchido pelo indivíduo para formalizar sua solicitação.

3.3 Ministério de Estado da Justiça

O Ministério de Estado da Justiça é responsável pela decisão de recursos que venham a existir sobre o indeferimento do pedido, em segundo grau, conforme Lei nº 9.474 de 1997. É este o órgão que preside o CONARE e tem o auxílio da vice-presidência do Ministério das Relações Exteriores, bem como o auxílio de outros agentes, conforme visto.

⁸⁵ BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Estatuto do Refugiado. Brasília, art. 12.

⁸⁶ ACNUR. **O ACNUR no Brasil**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/o-acnur-no-brasil/>>. Acesso em: 24 mar 2018.

3.4 Polícia Federal

A Polícia Federal atua diretamente do processo de refúgio e é o órgão de intermedia o diálogo do solicitante do refúgio com o CONARE e o ACNUR. Este departamento acompanha o processo como um todo, desde a solicitação até o aceite ou a recusa do acolhimento.

O órgão é responsável por reunir todas as informações possíveis do solicitante do refúgio por meio da Interpol⁸⁷ e pela tomada de declarações dos solicitantes de refúgio. Acabam os agentes de polícia, no momento da solicitação, tendo de acolher o indivíduo de forma a proporcionar a ele orientação e tranquilidade, e aí entra a parte humanitária intrinsecamente ligada à sua atuação.

Além disso, o trabalho da Polícia Federal está pautado pelo princípio do *non-refoulement*, que do francês significa “não-devolução”, isto é, não poderá agir de forma a compelir a acolhida ao solicitante de refúgio visto que este se encontra em condição desfavorecida, tendo sua vida, liberdade e segurança ameaçadas. Essa questão se comprova por meio da Convenção de 1951:

Art. 33 - Proibição de expulsão ou de rechaço

1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.⁸⁸

Desta forma, apenas se caracterizado o perigo à segurança nacional ou verificada condenação anterior por crime grave, é que poderá a Polícia Federal atuar de forma a não aceitar o recebimento do indivíduo.

3.5 ACNUR

⁸⁷ Sigla para *International Criminal Police Organization*, que no português quer dizer Organização Internacional de Polícia Criminal.

⁸⁸ ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 24 mar 2018.

O ACNUR desenvolveu três tipos de soluções para que os países signatários da Convenção de 1951 sigam. No caso do Brasil, o CONARE presta auxílio para que essas soluções, consideradas duráveis, gerem mais segurança aos refugiados e tenham mais efetividade na aplicação dos direitos firmados pelo Estatuto dos Refugiados.

O artigo 42 do Estatuto do Refugiado cita como uma destas soluções a repatriação, que nada mais é do que retorno do indivíduo ao seu país de origem. No entanto, este procedimento deve ter caráter voluntário, conforme letra de lei, salvo em casos nos quais não seja possível a recusa da proteção do país de naturalidade por não existirem mais as circunstâncias que levaram ao pedido de refúgio.

A integração local, prevista nos artigos 43 e 44 do Estatuto do Refugiado, consiste no ajuste permanente dos refugiados no país de refúgio, resultando na aquisição de uma nova nacionalidade. Este procedimento abrange três fatores: o jurídico, o econômico e o sociocultural, visando sempre o resgate da dignidade do indivíduo.

O fator jurídico está expresso no artigo 34 da Convenção de 1951, com a determinação de que os Estados que a ratificaram facilitem o processo de naturalização dos refugiados.

Já o fator econômico determina que seja possibilitada a autossuficiência dos refugiados para que alcancem um padrão de vida que seja parelho com o da população local.

Por fim, o fator sociocultural permite que os refugiados vivam de forma natural, contribuindo ativamente com a sociedade, para facilitar sua adaptação com os naturais do país de refúgio sem que sejam discriminados por suas experiências, conhecimento e cultura.

A última solução duradoura criada pelo ACNUR é o reassentamento que, previsto pelo artigo 45 do Estatuto do Refugiado, trata da transferência dos indivíduos do primeiro país de refúgio para um novo território que aceite abrigá-los. Isto ocorre com a falha da integração local, ou seja, quando os refugiados não se adaptam no país de refúgio ou se, mesmo com o amparo deste país, continuam a ser perseguidos.

4 A SITUAÇÃO SOCIAL DOS REFUGIADOS NO BRASIL

Em decorrência dos problemas gerados pela Segunda Guerra Mundial, que a ONU se viu obrigada a agir e evitar o aumento de mortes e pessoas migrando indiscriminadamente, chegando a novos territórios sem ter seus direitos também devidamente garantidos nesse processo. Para tanto, criou-se uma convenção internacional específica, além de um órgão especializado na questão: o ACNUR. Esta agência especializada da ONU atua de forma a fiscalizar e garantir que os refugiados

tenham um local para onde ir e que lá se estabeleçam de forma segura e digna, atendendo às suas necessidades básicas. Neste ponto, houve o avanço do termo "refugiado", reconhecendo-se o fundado temor do sujeito ante as questões anteriormente expostas que geram desigualdade entre humanos. Com isso, a Convenção de 1951, que visa reafirmar o cumprimento dos preceitos do refúgio, trouxe a lógica soberana estatal, que nada mais é do que o respeito também ao Estado signatário da Convenção, dando-lhe condições e respeitando sua autonomia e soberania em seus atos para melhor organização e gestão no que tange a recepção dos refugiados, sem que isto afete outras questões importante relacionadas ao funcionamento do Estado como um todo. Nisto, tem-se a tríade Estado - território - cidadania, para amparo do soberano ente que se dispõe a receber os refugiados.⁸⁹

Como já visto anteriormente, os refugiados são indivíduos que se obrigam a sair da região territorial de sua origem para buscar proteção em outro local ante perseguições, conflitos, dentre outros motivos que levam à séria violação dos direitos humanos garantidos pela DUDH. Normalmente estes problemas são gerados, também como já esclarecido, por motivos de desigualdade entre os cidadãos em vários âmbitos, como por exemplo, questões socioeconômicas, conflitos religiosos, étnicos, culturais ou políticos, além de precárias condições de vida que levam a extrema pobreza, prejudicando a alimentação, saúde e educação. Observa-se, portanto, que os problemas que geram a necessidade do refúgio estão diretamente ligados à impossibilidade de se viver de forma digna e básica, perdendo a efetivação da proteção que o Estado deve a sua população.⁹⁰

O Brasil adota um posicionamento favorável ao processo refúgio, num aspecto geral, conforme depoimento da então presidente da república, Dilma Rousseff:

O Brasil, mesmo neste momento de superação de dificuldades, tem os braços abertos para acolher refugiados. Reitero a disposição do governo brasileiro de receber aqueles que, expulsos de suas pátrias, para o Brasil queiram vir,

⁸⁹ REIS, Rossana Rocha; MOREIRA, Julia Bertino. Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios. Revista Sociologia e Política, Curitiba, v. 18, n. 37, 2010, p. 17-30. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0104-44782010000300003&lng=e&tlng=en>. Acesso em: 14 set. 2018.

⁹⁰ LOESCHER, Gil. Beyond Charity: international cooperation and the global refugee crisis. New York: Oxford University Press. 1996.

viver, trabalhar e contribuir para a prosperidade e para a paz. Queremos oferecer-lhes essa esperança.⁹¹

Em posicionamento sobre os conflitos na Síria, o Brasil passou a tratar de forma diferenciada os migrantes, dando-lhes o *status* de refugiados em nosso país. O renomado noticiário americano BBC afirma que entre 2011 e 2015 o governo brasileiro concedeu mais de dois mil status de refugiados aos sírios, superando até mesmo os números de países como Estados Unidos, Grécia, Espanha, Itália e Portugal.⁹²

Isto se dá pois, com a assinatura e ratificação da Convenção de 1951, nosso país se obriga a cumprir e dispor-se sempre a ajudar em questões humanitárias de necessidade no recebimento de refugiados.

Porém, como já mencionado, por mais que tenham os refugiados soluções as quais cobrar o Estado, nem sempre elas podem ser efetivadas, devido à grande demanda que só vem aumentando com o passar dos anos.

Fazendo-se necessária políticas públicas para auxiliar a integração dos refugiados no país, sendo de suma importância os direitos sociais, culturais e econômicos.

Segundo Andrea Pacifico e Renata Mendonça,

Os refugiados contam com programas de integração social, cultural, legal e econômica, recebem informações sobre o Brasil e encaminhamento para o mercado de trabalho. Estratégias individualizadas para o desenvolvimento socioeconômico de cada família podem ser elaboradas, com a possibilidade de acesso ao sistema de microcrédito. De acordo com Carneiro e Rocha (2006, p. 28) durante todo o processo de inserção dos refugiados na sociedade brasileira, são desenvolvidos programas para o acompanhamento, para que estes adquiram condições de se integrar de uma forma concreta e estruturada. Os programas são direcionados a que, num período de curto prazo, os refugiados consigam adquirir sua autossuficiência econômica, e criar condições materiais e psicológicas para estabelecer uma nova vida e realidade.⁹³

⁹¹ ROUSSEFF, Dilma. **Folha de S. Paulo. Os refugiados e a esperança.** São Paulo, 10 set 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2015/09/1679691-os-refugiados-e-a-esperanca.shtml>>. Acesso em 27 abr 2018.

⁹² BARRUCHO, Luís Guilherme; COSTA, Camilla. **Brasil acolhe mais sírios que países na rota europeia de refugiados.** Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150904_brasil_refugiados_sirios_comparacao_internacional_lgb>. Acessado em: 13 abr 2018.

⁹³ PACÍFICO, Andrea; MENDONÇA, Renata. **A proteção sociojurídica dos refugiados no Brasil.** Porto Alegre, Jan-Jun de 2010. Disponível em: <revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/download/7290/5249>. Acessado em 13 set 2018.

No entanto, a incidência do aumento de violência, do desemprego e de diversas doenças tem ocorrido, também pela situação econômica em que o Brasil se encontra. Ocorre que a visão dos refugiados é de um país que oferece todo o apoio para que tenham uma segunda chance e vivam de forma mais humana e digna, porém nem sempre é o que encontram aqui.

Outro tipo de dificuldades encontradas pelos refugiados, quando já alocados no Brasil, que podem ser citadas são: a diversidade de idioma que os afasta dos nativos, o acesso à saúde que já é lotado para os nacionais, o prejuízo na educação que não é continuada às crianças, a redução de vagas nos postos de trabalho, a ausência de habitações populares e, até mesmo, a xenofobia, que é uma forma de discriminação contra os costumes de determinado povo.

Mesmo diante dessa situação, a busca por refúgio continua aumentando. Conforme a pesquisa divulgada por Júlio Santos,

consoante os dados mais recentes divulgados pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão ligado ao Ministério da Justiça, o Brasil abrigava em 2010 um total de 3.904 refugiados reconhecidos. Em abril de 2016 o total chegou a 8.863, o que representa um aumento de 127% no acumulado de refugiados reconhecidos.⁹⁴

O Brasil mostra-se um país humanitário e disposto a ser solidário com os refugiados, e embora tenha políticas públicas, ONGs e institutos que auxiliem na recepção e na integração dos recém-chegados, não possui total capacidade para suportar as inúmeras buscas por refúgio. Assim como é o caso dos venezuelanos em

⁹⁴ SANTOS, Júlio; CALSING, Renata; SILVA, Viviane. **Refugiados no Brasil: Estamos preparados para a proteção humanitária daquelas pessoas?** Disponível em: <<http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/9298/71804>>. Acesso em: 13 set 2018.

suas tentativas de refugiar-se no Brasil. Em uma matéria apresentada pela BBC é possível visualizar a dificuldade que tem sido ao Brasil acolhe-los:

Ao longo dos últimos meses, a tensão entre moradores de Pacaraima (RR), de 10 mil habitantes, e migrantes venezuelanos escalou rapidamente. Fugindo da miséria deixada pela crise econômica da Venezuela, cerca de 500 pessoas chegam a cada dia na cidade brasileira que faz fronteira com o país governado por Nicolas Maduro, segundo estimativa da Polícia Federal. Pode parecer bastante, especialmente quando se considera a falta de infraestrutura em Pacaraima - uma das cidades mais pobres do país.

Segundo a Organização Internacional para Migrações (OIM) - Agência das Nações Unidas para Migrações -, o Brasil recebeu apenas 2% dos 2,3 milhões de venezuelanos que deixaram o país fugindo da crise, que piorou significativamente a partir de 2015. Relatório de julho de 2018 da OIM aponta que pelo menos 50 mil pessoas se fixaram no Brasil vindas da Venezuela até abril de 2018, um aumento de mais de 1.000% em relação a 2015. O número leva em conta pedidos de asilo e residência.⁹⁵

Diante do exposto, se faz necessária maior ênfase em questões sociais, jurídicas e políticas, para que se possa abrigar de forma mais digna e humanitária as pessoas que perderam suas raízes e familiares. Dando-lhes uma nova oportunidade para recomeçar suas vidas.

⁹⁵ PASSARINHO, Nathalia. **Brasil recebe apenas 2% dos 2,3 milhões de venezuelanos expulsos pela crise**. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45251779>>. Acesso em: 13 set 2018

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A situação jurídica dos refugiados no Brasil se caracteriza pela pronta colaboração do governo em dar o tratamento mais humanitário possível a seus protegidos, cumprindo, assim, com a obrigação imposta pela ratificação da Convenção de 1951. Além disso, o país mantém uma colaboração de cunho político com outros Estados, o que solidifica sua posição como ente soberano que se preocupa com o bem-estar e situação dos seres humanos e, conseqüentemente,

garante o efetivo cumprimento dos direitos fundamentais regulamentados pela Constituição da República de 1988 e os direitos humanos constantes nos tratados, pactos e convenções internacionais.

Conforme várias declarações do próprio ACNUR e seus representantes, o Brasil é considerado exemplo na América Latina quando o assunto se trata de refúgio e um dos países que mais acolhe refugiados no mundo todo. Isto pois foi o primeiro país da região a ratificar a Convenção de 1951 e um dos primeiros a integrar o comitê executivo da agência, cuja responsabilidade é baseada em aprovar programas e orçamentos a cada ano.

Por mais que o Brasil tenha esta posição receptiva ante os refugiados, há que se mencionar a grande dificuldade do povo que aqui chega. Primeiramente, quando da língua e da cultura, muito distintas das conhecidas no hemisfério norte – região de onde saem a maior parte dos refugiados. Também se pode mencionar como obstáculos ao refugiado a exigência no mercado de trabalho, o acesso à educação e a serviços públicos, como a saúde e a moradia.

Mencionada a dificuldade dos refugiados em encontrarem emprego, não há o devido suporte para que estes estejam qualificados a integrá-lo. As ONGs que apoiam os refugiados fazem o que podem para ajudar, porém a demanda é tão grande que nem sempre todos têm acesso aos programas criados.

Neste sentido, por mais que seja considerada efetiva a legislação quanto à concessão do *status* de refugiado, não há maior suporte e acompanhamento ao refugiado depois de concedida esta condição jurídica. Percebe-se que isto se dá, também, devido aos tantos problemas sociais, econômicos e políticos que o país enfrenta.

Ficam, portanto, os refugiados sujeitos a uma experiência não tão proveitosa quando da integração social e ingresso no mercado de trabalho; ficam também expostos a um sistema de saúde precário, educação insuficiente e, além de tudo, têm de lidar com as próprias preocupações em relação às condições que deram origem ao refúgio.

Essas situações geram insegurança para o instituto e afasta a eficiência dos tratados firmados internacionalmente, o que prejudica não só os indivíduos que dependem do bom funcionamento do procedimento, mas igualmente deixa de cumprir com os preceitos dos direitos humanos constantes, principalmente, da DUDH.

Algumas questões não são amplamente divulgadas, mas há, sim, mecanismos de efetivação dos direitos dos refugiados, mesmo depois de alocados no Brasil. Por exemplo, têm os refugiados direito a cursos gratuitos do idioma local junto às instituições públicas e há, inclusive, uma singela ajuda de custo até que o refugiado possa prover a própria subsistência e a de sua família.

Quanto à questão de preconceito e discriminação, o Brasil possui vários diplomas legais que condenam tais práticas, de modo a evitar comportamentos xenófobos e amparar os estrangeiros que venham a sofrer com estes problemas.

O posicionamento positivo do Brasil em relação ao refúgio traz como consequência a tendência de crescimento do número de refugiados, pois assim, a população que inicia suas migrações baseados nas causas de concessão de refúgio, vê o país como um bom lugar para se restabelecer e se reestruturar. A grande demanda gera expectativa das organizações internacionais e dos próprios refugiados quando da efetividade de sua recepção e, devido à prontidão do Estado no atendimento dos refugiados, este se torna referência até mesmo para outros entes soberanos.

Conclui-se que não basta apenas conceder aos solicitantes o *status* de refugiado, mas dar-lhes meios capazes de alcançar as políticas públicas.

O que poderia resolver as questões de insegurança seria que o Brasil fizesse a implementação de aprimoramentos no que tange o acompanhamento do refugiado, no sentido de fiscalização dos meios já existentes de garantia dos direitos de titularidade dos refugiados.

Desta forma, as angústias que o problema traz aos refugiados seriam diminuídas e o objetivo do qual provém o instituto, objeto deste trabalho, seria devidamente efetivado para, enfim, alcançar uma condição de vida plena e mais digna.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Cartilha para Solicitantes de Refúgio no Brasil**. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugueses/Publicacoes/2015/Cartilha_para_solicitantes_de_refugio_no_Brasil_2015>. Acesso em: 02 abr 2018.

_____. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugueses/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 01 maio 2018.

_____. **Declaração de Cartagena**. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugueses/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 25 mar 2018.

_____. **O ACNUR no Brasil**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/o-acnur-no-brasil/>>. Acesso em: 24 mar 2018.

_____. **Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados**. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugueses/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1>. Acesso em: 25 mar 2018.

AGOSTINHO, Victor; BERNARDES, Betina. **Folha de São Paulo**. ONU quer que Brasil aceite 5 mil refugiados. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/8/06/cotidiano/1.html>>. Acesso em: 04 mar 2018.

AMBITO JURIDICO. **Elementos de existência do Estado**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1681>. Acesso em: 25 mar 2018.

ARENDDT, Hannah. **O que é política?** Fragmentos das obras póstumas, compilados por Ursula Ludz. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil, 1998.

_____, Hannah. **Origens do totalitarismo – Anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo**. São Paulo : Companhia das Letras, 1989.

_____, Hannah *Apud*. LÉVI-STRAUSS, Claude. **Raça e cultura**. São Paulo : Perspectivas, 1970.

BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado. **A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados**. Monografia apresentada para conclusão do XX Curso Superior de Polícia (atualizada em 2007). Brasília : ACNUR, 2006. p.23.

BARRUCHO, Luís Guilherme; COSTA, Camilla. **Brasil acolhe mais sírios que países na rota europeia de refugiados**. Disponível em: <

http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150904_brasil_refugiados_sirios_comparacao_internacional_lgb>. Acessado em: 13 abr 2018.

BRASIL. **Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961**. Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados. Brasília, art. 1º, item 2.

_____. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Estatuto do Refugiado. Brasília, art. 7º.

_____. **Ministério da Justiça e Cidadania**. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/entenda-as-diferencas-entre-refugio-e-asilo>>. Acessado em: 27 abr 2018.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 10ed. Rio de Janeiro : Campus, 1992. p.102.

_____, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro : Campus, 2000.

DAVIES, Norman. **A Europa em Guerra 1939-1945**. Lisboa : Editora 70, 2008. p.391.

DUDH. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. Artigos XVIII, XIX e XX. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>>. Acesso em 24 mar 2018.

FARIA, Caroline. **InfoEscola**. Organização das Nações Unidas (ONU). Disponível em: <<http://www.infoescola.com/geografia/organizacao-das-nacoes-unidas-onu/>>. Acesso em: 01 maio 2018.

FERNANDES, Carlos Augusto. **Do asilo diplomático**. p. 1, n. 1, *Apud*. CAHALI, Y. S. **Estatuto do estrangeiro**. São Paulo : Saraiva, 1983.

FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa. **Refúgios e Refugiados Climáticos**. Disponível em: <http://www.lex.com.br/doutrina_26346222_REFUGIOS_E_REFUGIADOS_CLIMATICOS.aspx>. Acessado em: 28 abr 2018.

GARCIA, Bruna Pinotti; LAZARI, Rafael de. **Manual de direitos humanos**. Salvador : JusPODIVM, 2014.

GUERRA, Sidney. **Curso de Direito Internacional Público**. 5ed. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2010.

GUERREIRO, Mário Antônio. **Afinal de contas, o que é um crime político?** Disponível em: <<http://www.institutomillennium.org.br/artigos/ptafinal-de-contas-um-crime-politico/>>. Acesso em: 20 mar 2018.

HATHAWAY, James. **The Rights of Refugees Under International Law**. Cambridge : Cambridge University Press, 2005. p.155-179. *Apud*. JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados**. São Paulo : Editora Método, 2007.

HITLER, Adolf. **Mein Kampf**. 5ed. São Paulo : Centauro, 2001.

HOBSBAWN, Eric. **Era dos extremos – o breve século XX – 1914 –1991**. 2ed. São Paulo : Companhia das Letras, 1995.

_____, Eric. **Nações e nacionalismos desde 1780 - programa, mito e realidade**. Trad. Maria Paoli e Ana Quirinio. 2ed. São Paulo : Paz e Terra, 1998.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados**. São Paulo : Editora Método, 2007.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Trad. Paulo Quintela. Textos Filosóficos ; Edições 70.

LAFER, Celso; FONSECA JÚNIOR, Gelson. **Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas (notas analíticas e algumas sugestões)**. Temas de Política Externa Brasileira II, v. 1.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**. Clássicos do Pensamento Político. 2ed. Petrópolis : Vozes, 1999.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. Ed. Atlas : São Paulo, 2003.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. 5ed. São Paulo : Editora Atlas, 2014.

MICHAELIS. **Moderno Dicionário da Língua Portuguesa**. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php>>. Acesso em: 10 mar 2018.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕ EXTERIORES. **Convenção de Caracas**. Disponível em: <<https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/IRBr/pt-br/file/CAD/LXII%20CAD/Direito/CONVEN%20%87%20%83O%20SOBRE%20ASILO%20DIPLOM%20%81TICO%20-%201954.pdf>>. Acesso em: 25 mar 2018.

MORAIS, Renata Cabrera de; BLUME, Bruno André. **O Brasil e a crise de refugiados**. Disponível em: <<http://www.politize.com.br/noticias/o-brasil-e-a-crise-de-refugiados/>>. Acesso em: 13 abr 2018.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php>. Acesso em: 01 maio 2018.

PARANÁ. **Departamento de Direitos Humanos e Cidadania – DEDIHC**. Disponível em: <<http://www.dedihc.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=100>>. Acesso em: 01 maio 2018.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 15.ed. rev. e atual. São Paulo : Saraiva, 2015.

POPPER, Karl. 1977, p. 140-1. *Apud* MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. Ed. Atlas : São Paulo, 2003.

ROUSSEFF, Dilma. **Folha de S. Paulo. Os refugiados e a esperança**. São Paulo, 10 set 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2015/09/1679691-os-refugiados-e-a-esperanca.shtml>>. Acesso em 27 abr 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

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

UNESCO. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 01 maio 2018.

WACH, Joachim. **Sociologie de la religion**. Paris: Payot, 1955. p. 258-269. *Apud*. JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados**. São Paulo: Editora Método, 2007.

PACÍFICO, Andrea; MENDONÇA, Renata. **A proteção sociojurídica dos refugiados no Brasil**. Porto Alegre, Jan-Jun de 2010. Disponível em: <revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/download/7290/5249>. Acessado em 13 set 2018.

SANTOS, Júlio; CALSING, Renata; SILVA, Viviane. **Refugiados no Brasil: Estamos preparados para a proteção humanitária daquelas pessoas?** Disponível em: <<http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/9298/71804>>. Acesso em: 13 set 2018.

PASSARINHO, Nathalia. **Brasil recebe apenas 2% dos 2,3 milhões de venezuelanos expulsos pela crise**. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45251779>>. Acesso em: 13 set 2018

REIS, Rossana Rocha; MOREIRA, Julia Bertino. **Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios**. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 37, 2010, p. 17-30. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0104-44782010000300003&lng=e&tlng=en>. Acesso em: 14 set. 2018.

LOESCHER, Gil. **Beyond Charity: international cooperation and the global refugee crisis**. New York: Oxford University Press. 1996.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007, p. Disponível em <http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/O-Direito-Internacional-dos-Refugiados-e-sua-Aplica%C3%A7%C3%A3o-no-Ordenamento-Jur%C3%ADdico-Brasileiro.pdf>. Acesso: 13 set. 2018

