O INSTITUTO JURÍDICO DO REFÚGIO À LUZ DOS DIREITOS HUMANOS¹

THE LEGAL INSTITUTE OF REFUGE FROM THE PERSPECTIVE OF HUMAN RIGHTS

Sidney Guerra²

Resumo

O deslocamento de pessoas ao redor do mundo não é recente. Ele remonta desde a Antiguidade. São muitas as razões que levam o indivíduo a se deslocar de um país a outro: conflitos armados, problemas de natureza econômica, perseguições étnicas, religiosas, políticas etc. Atualmente, evidencia-se que a matéria tem previsão no plano interno e no internacional. Todavia, dados os frequentes problemas que tocam a temática e o crescimento do número de pessoas que se deslocam para outros países, no momento atual, é imperioso discutir o instituto jurídico do refúgio à luz dos direitos humanos.

Palavras-chave: Instituto do Refúgio; Direitos Humanos; Refugiados.

Abstract

The movement of people around the world is not a current phenomenon. It dates from antiquity. There are many reasons why people move from one country to another: armed conflicts, economical problems, ethnic, religious and political persecution, etc. Currently it is evident that the matter is scheduled at the internal level and at the international one. However, by the frequent problems that touch the subject and the growing number of people moving to other countries nowadays, it is imperative to discuss the legal institution of refuge under the perspective of human rights.

Keywords: Refuge Institute; Human rights; Refugees.

Sumário: 1 Introdução; 2 Breves antecedentes históricos; 3. O conceito de refugiado à luz do direito internacional; 4 O refugiado na ordem jurídica brasileira; 5 Considerações finais; 6 Referências.

1 INTRODUÇÃO

O fenômeno migratório não é recente. Ao contrário, data desde os primórdios das civilizações. O homem primitivo, quando constatava que a terra que

¹ Artigo recebido em: 02/03/2016. Aceito para publicação em: 05/04/2016.

² Pós-Doutor pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra e Pós-Doutor pelo Programa Avançado de Cultura Contemporânea da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professor Associado da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro e da Universidade do Grande Rio. Secretário Municipal de Administração de Duque de Caxias - RJ. E-mail: <sidneyguerra@terra.com.br>.

lhe dava os meios necessários para o sustento próprio e dos seus já estava exaurida, procurava em outras regiões novos campos de abastecimento³.

De certo modo, é possível afirmar que tal fato permanece ainda nos dias atuais, posto que o movimento migratório manifesta-se de forma intensa, especialmente em direção aos países desenvolvidos. Tal fato tem provocado manifestações contrárias de vários segmentos da sociedade civil⁴, sendo certo que isso ocorre de maneira mais acentuada em algumas regiões do planeta, principalmente, em razão da eclosão de guerras civis, problemas étnicos ou religiosos, conflitos armados e também por questões ambientais⁵.

Com efeito, a migração contínua e maciça de grande número de pessoas⁶ tem produzido sérias consequências, tanto do local de onde provieram como também para o local de chegada⁷. Todavia, apesar das dificuldades que são observadas, desde a saída até a chegada ao destino final, o número de refugiados tem aumentado de maneira significativa em vários cantos do planeta, posto que as pessoas se deslocam com a esperança de se instalar em determinado Estado para dar início a uma “nova vida”, sem pressões, contratemplos, ameaças, enfim, sem os perigos que se manifestavam em seus países de origem.

De fato, conforme alguns autores⁸ afirmam, o refúgio não é um instituto jurídico que nasce da vontade de um Estado soberano de ofertar proteção a um cidadão estrangeiro que se encontra em seu território – é tão somente o reconhecimento de um direito pré-existente à demanda formal do indivíduo.

³ Vide a propósito os estudos produzidos por Guerra; Emerique, Unijuí, 2008.

⁴ Nesse sentido, vide Jordan, 2002, p. 15, que aponta o significado sobre a migração irregular, especialmente nos chamados países de primeiro mundo, e apresenta a rejeição da sociedade civil diante desta questão: “Irregular migration – crossing borders without proper authority, or violating conditions for entering another country – has been seen as a threat to the living standards and the cultures of the citizens of rich, predominantly white, First World states. In the 1990s the rise in claims for political asylum by black and Asian migrants to such countries was defined as disguised irregular migration. Public opinion polls conducted in EU member states in 2001 gave ‘race relations and immigration’ as the fourth most important problem facing both the UK and the other states, well ahead of education, health and poverty”.

⁵ Sobre esse assunto, vide Guerra, 2008.

⁶ Giddens (2006, p. 26) lembra que o tema que corresponde a imigração tem--se apresentado como um “tema quente” na Europa: “Immigration has become one of the hottest of hot topics across Europe. The term ‘immigrant’, of course, covers a multitude of differences. There are immigrants from 150 different countries living in the UK, for example. Great variations can exist among those coming from the same country, depending upon differences in socioeconomic background, ethnicity, culture and others factors”.

⁷ Na mesma direção, Maia (2003, p. 41): “Qualquer que seja o sentido que dermos às migrações (internacionais ou internas), permanecem sempre como condicionamentos de explicação os elementos espaço e tempo. As migrações abrangem um número significativo de pessoas que, mudando de um espaço para outro, provocam alterações no tamanho e composição das populações envolvidas: a do espaço da origem e a do espaço do acolhimento”.

⁸ Vide Waldely; Virgens; Almeida, 2014.

Questionamentos ao conceito de refugiado há tempos já são levantados frente à insurgência de novos desafios impostos à comunidade internacional, como indica o número crescente de pessoas deslocadas em decorrência de miséria extrema ou mesmo os migrantes por razões ambientais.

Assim, o presente estudo tem por finalidade apresentar considerações sobre o instituto do refúgio, contemplando, em primeiro instante, os antecedentes históricos; logo a seguir, o regramento no plano internacional, com o conseqüente conceito; e ao final, apontar desdobramentos na ordem jurídica brasileira.

2 BREVES ANTECEDENTES HISTÓRICOS

O instituto dos refugiados, no momento atual, como será demonstrado, abarca várias situações que versam sobre perseguições por motivos de raça, religião, nacionalidade e opiniões políticas que contrariem os interesses de grupos que estejam à frente de um Estado etc. Mas até que se chegasse a esse nível de proteção, evidencia-se que questões relativas a conflitos foram importantes para o desenvolvimento da matéria.

De fato, o mencionado instituto surge no contexto de grandes conflitos internacionais produzidos no curso do século XX. Isso porque, surgem problemas logo no início do século passado, especialmente, em decorrência de disputas territoriais e pela necessidade de serem estabelecidos novos marcos fronteiriços que propiciaram vários problemas para a sociedade civil.

O ano de 1914 entra para a história com o início da Primeira Guerra Mundial que promoveu dor, miséria e destruição, transformando, verdadeiramente, o século XX em “A era dos extremos”. O Império Austro-Húngaro, preocupado com a eclosão de forte nacionalismo nos Bálcãs, declarou guerra à Sérvia, tendo recebido o apoio da Alemanha. Em contrapartida, a Rússia ofereceu apoio aos sérvios por temer o aumento do Império Austro-Húngaro na região. Formou-se a Tríplice Aliança, constituída pelo Império Austro-Húngaro e Alemanha, e para fazer frente a esse grupo, criou-se a Tríplice Entente, constituída pela Rússia, Grã-Bre-tanha e França⁹.

Hobsbawn, sobre esse momento delicado do século XX, afirma que a Primeira Guerra Mundial envolveu todas as grandes potências e todos os Estados europeus, com exceção da Espanha, dos Países Baixos, dos três países

⁹ Para maior compreensão do tema, vide Guerra, 2014, cap. VII, 1.

escandinavos e da Suíça. E mais, tropas ultramar foram, muitas vezes pela primeira vez, enviadas para lutar e operar fora de suas regiões. Canadenses lutaram na França, australianos e neozelandeses forjaram a consciência nacional numa península do Egeu – “Gallipoli” tornou-se seu mito nacional – e, mais importante, os Estados Unidos rejeitaram a advertência de George Washington quanto a “complicações europeias” e mandaram seus soldados para lá, determinando assim a forma da história do século XX. Indianos foram enviados para a Europa e o Oriente Médio, batalhões de trabalhadores chineses vieram para o Ocidente, africanos lutaram no exército francês. Embora a ação militar fora da Europa não fosse muito significativa, a não ser no Oriente Médio, a guerra naval foi, mais uma vez, global. A primeira batalha travou-se em 1914, ao largo das Ilhas Falkland, e as campanhas decisivas entre submarinos alemães e comboios aliados deram-se sobre e sob os mares do Atlântico Norte e Médio (HOBBSAWM, 1998, p. 31).

A guerra chegou ao fim com a ação efetiva dos Estados Unidos da América, com os Estados que faziam parte da Tríplice Entente, tendo a Alemanha assinado os termos do armistício no dia 11 de novembro de 1918, aceitando todas as condições apresentadas pelos vencedores.

O cenário político que se apresenta após a Primeira Guerra Mundial é muito diferente, se comparado aos anos que a antecederam. Isso porque novos fatores passam a determinar as relações internacionais: a entrada na cena internacional dos Estados Unidos, com o peso determinante que o seu papel decisivo lhe conferia (especialmente na fase final do conflito); o fim das ilusões sobre as virtualidades da balança de poderes como meio de prevenir conflitos; o trauma causado pela Revolução Russa e a convicção de que o perigo da revolução social constituía uma ameaça real; os mais de vinte milhões de mortos em quatro anos de um conflito, no qual ficou demonstrado que as guerras de curta duração, com rápidas operações militares e sacrifícios limitados, pertenciam ao passado; o fim da Europa como centro do mundo político internacional (RIBEIRO, 2004, p. 26).

Nesse cenário, e com o fim da Primeira Guerra Mundial, é que foi concebido o projeto de criação da Liga das Nações, que visava a criação de uma organização intergovernamental de natureza permanente, baseada nos princípios da segurança coletiva e da igualdade entre os Estados.

As atribuições essenciais da referida organização estavam assentadas em três grandes pilares: a segurança internacional; a cooperação econômica, social e humanitária e a execução do Tratado de Versalhes, que põe termo à Primeira Guerra Mundial.

Sem dúvida que a Liga das Nações estabeleceu alguns pressupostos interessantes para o Direito Internacional, a começar pelo seu preâmbulo, que estabelece que os Estados-membros devam aceitar certas obrigações de não recorrer à guerra; manter abertamente relações internacionais fundadas sobre a justiça e a honra; observar rigorosamente as prescrições do Direito Internacional, reconhecendo doravante como norma efetiva de procedimentos de governos; fazer reinar a justiça e respeitar, escrupulosamente, todas as obrigações dos tratados nas relações mútuas dos povos organizados. Também propôs estratégias para a manutenção da paz e da segurança coletiva, indicando ainda os mecanismos para solução de controvérsias de forma pacífica, em especial a arbitragem, e estabelecia previsões genéricas relativas aos direitos humanos, destacando-se as voltadas ao *mandate system of the League*, ao sistema das minorias e aos parâmetros internacionais do direito do trabalho – pelo qual os Estados se comprometiam a assegurar as condições justas e dignas de trabalho para homens, mulheres e crianças.

Não se pode olvidar do Alto Comissariado sobre Refugiados que foi criado com o propósito de fazer frente aos grandes deslocamentos de pessoas provocados pela divisão de alguns Estados europeus como consequência do Tratado de Versalhes e pela guerra civil produzida na extinta União Soviética, em 1917.

Foi assim que, em 1921, a Liga das Nações nomeou como Alto Comissário para os Refugiados Fridjof Nansen, que posteriormente foi indicado para o Prêmio Nobel da Paz, em 1922, pelo trabalho profícuo e exitoso junto aos assentamentos de armênios, gregos, turcos, assírios, russos etc. Frise-se, por oportuno, que tais ações ocorreram em razão dos desdobramentos do fim da Primeira Guerra Mundial, da Guerra entre Gregos e Turcos (1922) e dos episódios provenientes da Revolução Russa¹⁰.

¹⁰ Nesse sentido, Dinh; Daillier; Pellet (2003, p. 691): “Em 1921, o Alto Comissariado para os Refugiados Russos viu a luz do dia no seio da Sociedade das Nações. Ele tomou a responsabilidade pelos refugiados do Próximo-Oriente em 1928. Nansen, o seu Diretor, inventou o célebre título especial de viagem que devia levar o seu nome (passaporte Nansen) entregue pela Sociedade das Nações e permitindo aos seus detentores circular entre os Estados que reconhecessem a sua validade. A partir de 1933, os refugiados alemães vieram engrossar em massa as filas de protegidos desse organismo. Mesmo antes da Segunda Guerra Mundial, a UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration) foi criada para se ocupar das ‘pessoas deslocadas’, termo novo designando as pessoas que tinham sido deportadas durante as hostilidades. A tarefa principal desse organismo era facilitar o seu repatriamento. Como mais de um milhão de pessoas se recusou a regressar ao seu lar, era necessário ajudá-los a encontrar uma terra de acolhimento onde pudessem se instalar. Face a esse novo problema foi estabelecida uma verdadeira organização internacional: a Organização Internacional dos Refugiados (OIR) ligada à ONU como instituição especializada (Resolução n. 62, de 15 de dezembro de 1946). De

Mas a problemática dos refugiados passou a ganhar amplitude em decorrência dos acontecimentos produzidos por ocasião da Segunda Guerra Mundial, na qual milhares de pessoas foram deslocadas de seus Estados de origem, produzindo um cenário bastante adverso, especialmente na Europa.

Dessa forma, a ação desenvolvida pelos Estados, antes mesmo de iniciarem os trabalhos da ONU, resultou na criação, em 1943, da UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration). Já no ano de 1947, portanto na vigência das Nações Unidas, houve a transferência de atribuições e bens para uma organização internacional constituída com o propósito de cuidar da matéria relativa aos refugiados: a Organização Internacional dos Refugiados.

A citada Organização Internacional estava sediada em Genebra e conseguiu lograr resultados exitosos, em que pese a sua curta existência, como no equacionamento do assentamento de aproximadamente um milhão de pessoas e a repatriação de mais de 60 mil pessoas, como nas palavras de Guido Soares:

Em 15 de dezembro de 1946, a Assembleia Geral da ONU, em votação estreita, a provar que o assunto dos refugiados já era uma questão política na Guerra Fria (30 a favor, 5 contra e 18 abstenções), instituiria a Organização Internacional para os Refugiados, sediada em Genebra, que em sua curta vida teve a participação de apenas 18 Estados do sistema das Nações Unidas e equacionou a questão de assentamentos de um milhão de pessoas, basicamente dos EUA, a repatriação de mais de 63 mil pessoas e conseguiu que 410 mil pessoas permanecessem nos países onde se encontravam refugiadas, tendo deixado um saldo de 410 mil refugiados a cargo da entidade que lhe sucederia (SOARES, 2004, p. 394).

Com efeito, em decorrência da baixa adesão pelos Estados integrantes da ONU, decidiu-se que deveria ser constituído um novo organismo que cuidasse do problema dos refugiados. Assim, em 3 de dezembro de 1949, foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), cujo estatuto foi aprovado em 14 de dezembro de 1950, com o propósito de encontrar soluções duradouras para a questão dos refugiados.

A função básica do ACNUR, cuja sede é em Genebra, é a de dar proteção aos refugiados, isto é, para as pessoas que não podem gozar de proteção em seus

1946 a 1950, ela repatriou com sucesso 70.000 refugiados e instalou no seu país de acolhimento mais de um milhão de outros. Em 1950, a OIR foi substituída pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, que continua em funções”.

países de origem. Assim, o ACNUR trabalha no sentido de garantir a permanência do indivíduo em determinado Estado (proibição da repatriação forçada) com a obtenção de um *status* favorável no país em que foram recebidos, bem como, procura assistir os refugiados em termos materiais até que possam ter condições de manutenção no Estado que abrigou.

3 O CONCEITO DE REFUGIADO À LUZ DO DIREITO INTERNACIONAL

Preliminarmente, cumpre acentuar, valendo-se aqui das palavras de Guido, que a Convenção de 1951, que trata do Estatuto dos Refugiados, teria surgido com grandes dificuldades: “havia a necessidade de se reconhecer a situação das pessoas que tinham se beneficiado das normas votadas pela Sociedade das Nações; havia, igualmente, necessidade de precisar a situação daquelas pessoas a quem não fora possível aplicar as normas da Organização Internacional dos Refugiados (essas, por sua vez, sucessoras das normas do UNRRA), mas cujos direitos a refúgio não estavam excluídos; as necessidades de regular-se a situação dos refugiados antes da constituição do ACNUR, ou seja, “acontecimentos anteriores a 1951”. (SOARES, 2004, p. 396).

A tais condicionamentos de ordem temporal, que passaram a ser denominados “reserva temporal”, havia ainda a questão de definir-se qual a extensão geográfica dos acontecimentos que deram origem à situação de refugiados, ou seja, se acontecimentos ocorridos unicamente na Europa, ou ocorridos na Europa ou alhures. Tais dificuldades, ademais, eram acentuadas pelo posicionamento político dos países do bloco socialista naquele momento histórico em que as questões dos direitos humanos, particularmente dos refugiados, apresentavam-se como um dos motivos para a oposição Leste-Oeste, dada a inflexibilidade de não se arredarem do conceito de que o tema constituía domínio reservado dos Estados.

Em decorrência desses aspectos, a Convenção relativa ao estatuto dos refugiados de 1951 define refugiado como qualquer pessoa que: “foi considerada refugiada nos termos dos ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938, além do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados; as decisões de inabilitação tomadas pela Organização Internacional dos Refugiados durante o período do seu mandato não constituem obstáculo a que a qualidade de refugiados seja reconhecida a pessoas que

preenchem as condições previstas no “§ 2º da presente seção”; em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontra-se fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele; no caso de uma pessoa que tem mais de uma nacionalidade, a expressão “do país de sua nacionalidade” refere-se a cada um dos países dos quais ela é nacional. Uma pessoa que, sem razão válida fundada sobre um temor justificado, não se houver valido da proteção de um dos países de que é nacional, não será considerada privada da proteção do país de sua nacionalidade.

É importante registrar que o conceito estabelecido para refugiado, conforme preconiza a Convenção de 1951, tem sido alargado em vários momentos, contemplando situações novas e não agasalhadas pela referida norma internacional, como se depreende da leitura do Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1966¹¹.

Corroborando este entendimento é que alguns autores alertam para o alargamento e magnitude de tal fato, não podendo, por isso mesmo, adotar um conceito estático para o instituto do refúgio ao afirmarem que: “É notório que esta definição não se adapta facilmente à magnitude, escala e natureza de muitos dos atuais conflitos ou situações de violência e dos movimentos dos refugiados, evidenciando que o conceito de refugiado não é e não pode ser considerado um conceito estático, tal qual nenhuma norma ou conceito jurídico o é. O Direito é, pois, uma expressão constante da experiência social de modo que as normas refletem comportamentos e fatos sociais e não o contrário, sob risco de ficarem caducas e ineficazes. Assim, é preciso ter atenção aos casos empíricos que evidenciam que há muitas outras pessoas deslocadas que não estão incluídas nas atuais definições de refugiado, todavia também não estão excluídas. Cite-se aquelas pessoas que

¹¹ O Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1966, alargou o conceito ao dispor em seu artigo I, 2 e 3 que: “o termo “refugiados”, salvo no que diz respeito à aplicação do parágrafo 3 do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras “em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e...” e as palavras “...como consequência de tais acontecimentos” não figurassem do parágrafo 2 da seção A do artigo primeiro. O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Partes sem nenhuma limitação geográfica; entretanto, as declarações já feitas em virtude da alínea A do parágrafo 1 da seção B do artigo primeiro da Convenção aplicar-se-ão, também, no regime do presente Protocolo, a menos que as obrigações do Estado declarante tenham sido ampliadas de conformidade com o parágrafo 2 da seção B do artigo primeiro da Convenção.”

deixaram seus países de origem em razão de situações terríveis, como miséria econômica generalizada, fragilidade democrática e tantas outras formas de violação ou restrição a direitos fundamentais, mas que não são consideradas oficialmente refugiadas, vez que estas situações não são vislumbradas no regime atual.” (WALDELY; VIRGENS; ALMEIDA, 2014)

O Comitê Executivo do ACNUR reconheceu aos Estados, no exercício de sua soberania, a possibilidade de considerar que as mulheres se apresentem como “um determinado grupo social”, sendo contempladas na Convenção de 1951. Do mesmo modo a Convenção Africana, que expande a condição de refugiado para os casos de agressão, dominação estrangeira e acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública do país.

A definição ampliada e a clássica não devem ser consideradas como excludentes e incompatíveis, mas sim como complementares. Nesse sentido, vale destacar o estudo realizado por Talavera e Moyano:

El concepto de refugiado tal como es definido en la Convención y el Protocolo constituye una base legal apropiada para la protección de los refugiados a través del mundo. Eso no impide la aplicación de un concepto de refugiado más amplio. Ambos conceptos de refugiados no deberán ser considerados como mutuamente excluyentes. El concepto ampliado deberá ser más bien considerado como un instrumento técnico efectivo para facilitar su amplia humanitaria aplicación en situaciones de flujos masivos de refugiados (TALAVERA; MOYANO, 2002, p. 317).

O conceito de refugiado pode ser descrito como todo o indivíduo que, em decorrência de fundados temores de perseguição, seja relacionado a sua raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política e também por fenômenos ambientais, encontra-se fora de seu país de origem e que, por causa dos ditos temores, não pode ou não quer regressar a ele¹².

De fato, o refúgio é um instituto que persiste ao longo dos anos em razão dos vários problemas que afligem indivíduos, que acabam tendo a necessidade de promover a troca de ambientes para manter a esperança de continuar vivos.

Segundo dados fornecidos pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, entre os anos de 1975 e 1997, o número de refugiados no mundo cresceu dez vezes, passando de 2.400.000 a 27 milhões. Essas pessoas fugiram de

¹² Para o ACNUR, refugiado é toda pessoa que se encontra fora de seu país de nacionalidade devido a um temor provocado por perseguição por razões de raça, religião ou nacionalidade; por pertencer a determinado grupo social ou por ter determinada opinião política.

guerras, perseguições etc., sendo que a proporção é de um refugiado entre 115 pessoas da população mundial. Mais da metade dessa cifra é de crianças, adolescentes e mulheres que, em alguns casos como Ruanda e Bósnia, representam até 75% da população afetada¹³.

O número de deslocados internos – isto é, daqueles que tiveram que fugir de seus lares, com a roupa do corpo, para salvar suas vidas e, no entanto, não chegaram a cruzar uma fronteira internacional – também disparou: quase 30 milhões de pessoas, das quais 5.400.000 estão sob a proteção do ACNUR.

Os dados fornecidos são espantosos: o continente com maior número de refugiados é a África, com 9.145.000 pessoas. A Europa, que em 1990 acolhia no seu território apenas 5,3% dos refugiados do mundo, agora possui cerca de 7.689.000 pessoas refugiadas. A Ásia, com 7.668.000 pessoas refugiadas, a América do Norte, com 1.335.400 refugiados, a América Latina, com 211.900 refugiados e mais de um milhão de deslocados internos, e a Oceania, com 53.600 pessoas, acolhem o restante dos que tiveram que fugir dos seus países para salvar suas vidas e estão sob a proteção e assistência do ACNUR.

Nos últimos anos, 23 países têm gerado refugiados: o Afeganistão, com um máximo de 6.300.000, tem o primeiro lugar, seguido de Ruanda, com 2.200.000, e o Iraque, com 1.780.000. Os conflitos que produziram o maior número de refugiados e que ocupam os primeiros lugares são a guerra de Hutus e Tutsis em Ruanda e Burundi, desatada em abril de 1994, que obrigou 2.200.000 pessoas a fugirem de seus países, e o conflito étnico que arrasou a antiga Iugoslávia, que entre deslocados e refugiados afetou mais de 3.700.000 pessoas¹⁴.

A situação do refugiado no plano internacional repercutiu na ordem jurídica brasileira, haja vista uma série de compromissos internacionais assumidos pela República em matéria de direitos humanos, especialmente depois de ter ganhado assento na Carta Magna de 1988¹⁵.

4 O REFUGIADO NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA

O Brasil experimentou nos últimos anos um processo de grande transformação em vários assuntos: social, político, econômico etc. Essa mudança também pode ser sentida em matéria de direitos humanos, onde se verifica uma

¹³ Dados disponíveis em: <www.unb/fd/nep/historicoacnurnep.htm>. Acesso em: 22 maio 2006.

¹⁴ Dados disponíveis em: <www.unb/fd/nep/historicoacnurnep.htm>. Acesso em: 22 maio 2006.

¹⁵ O artigo 4º, II dispõe: A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: prevalência dos direitos humanos.

grande influência dos espetaculares acontecimentos processados ao longo do *breve século XX*¹⁶.

Após período conturbado da história brasileira, no qual várias liberdades foram cerceadas, a Constituição de 1988 decreta o fim de uma longa era sob regime militar, tendo a Lei Maior sido muito pródiga na outorga de novos direitos e liberdades, bem como na ampliação do conceito de clássicas garantias constitucionais.

Na virada de um regime restritivo para a plenitude democrática e sensível aos ventos da moderna sociedade, prodigalizou concessões e eliminou limitações, com o propósito declarado de valorizar a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, colocando, entre seus objetivos fundamentais, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (TÁCITO, 1997, p. 409).

Esse processo de internacionalização dos direitos humanos influenciou sobremaneira o legislador constituinte ao consagrar um rol significativo de direitos fundamentais, elevando à dignidade da pessoa humana a *status* privilegiado na ordem constitucional brasileira (GUERRA, 2014, p. 287).

Evidencia-se, pois, uma grande preocupação do Brasil em relação aos direitos humanos, tanto de seus nacionais, como dos estrangeiros. Pelo fato de se considerar um país de imigração aberta, o Brasil acolheu milhares de estrangeiros ao longo de sua existência¹⁷.

Nesse sentido, é importante assinalar que dentre as várias iniciativas desenvolvidas em prol da valorização dos direitos humanos em favor daqueles que migram para o país, verifica-se que o Brasil se torna membro fundador do comitê executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, tendo ratificado, em 1960, a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.

No plano doméstico, a matéria está devidamente regradada na Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997, que criou o Comitê Nacional para os Refugiados – Conare, órgão colegiado vinculado ao Ministério da Justiça que reúne segmentos representativos da área governamental, da sociedade civil e das Nações Unidas.

¹⁶ Valendo-se aqui da expressão consagrada na obra já citada de Hobsbawn.

¹⁷ No estudo de Jordan, (2002, p. 87) apresenta como se deu o processo de transferência de muitos estrangeiros a partir do “milagre econômico brasileiro”: “Brazil is a enormous country, whose population grew from 50.000 in 1950 to 144.000 in 1989, and which emerged in the final quarter of the twentieth century as a regional power, and the world’s eighth largest economy. This process, which began in the late 1950s, was hailed as a Brazilian economic miracle, and sustained rates of growth comparable to those of Japan, Mexico and the newly industrialising countries of South--east Asia”.

A referida lei estabelece em seu artigo 1º que, é reconhecido como refugiado todo indivíduo que: “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; 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; devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.”

Outro aspecto interessante na legislação indicada anteriormente vem expresso no artigo 3º, que estabelece que não se beneficiarão da condição de refugiados os indivíduos que: “já desfrutem de proteção ou assistência por parte de organismos ou instituição das Nações Unidas que não o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR; sejam residentes no território nacional e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro; tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas; sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.”

Com efeito, o Comitê Nacional para os Refugiados, cuja sede funciona em Brasília, é composto de representantes dos seguintes órgãos: Ministério da Justiça, que o preside; Ministério das Relações Exteriores, que exerce a vice presidência; Ministério do Trabalho e do Emprego; Ministério da Saúde; Ministério da Educação e do Desporto; Departamento da Polícia Federal; Organização não governamental, que se dedica à atividade de assistência e de proteção aos refugiados no País (Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e Rio de Janeiro); Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR, com direito a voz, sem voto.

Cumprе ressaltar que o Comitê Nacional para os Refugiados tem por finalidade analisar o pedido sobre o reconhecimento da condição de refugiado; deliberar quanto à cessação *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes da condição de refugiado; declarar a perda da condição de refugiado; orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência, integração local e apoio jurídico aos refugiados, com a participação dos Ministérios e instituições que compõem o Conare; aprovar instruções normativas que possibilitem a execução da Lei n. 9.474/97.

Em interessante artigo sobre os refugiados e pessoas sob amparo do ACNUR, Milesi (2006) adverte que o Brasil vem se inserindo cada vez mais na ação humanitária e de proteção aos refugiados e apresenta os seguintes dados:

TABELA 1 – Total de refugiados no Brasil em outubro de 2009 (ACNUR e Conare)

Continente de procedência	Total
África	2.748
América (América Latina e Caribe)	958
Ásia	416
Europa	118
Total	4.240

Fonte: Conare.

Os dados acima (Tabela 1) retratam o número de refugiados no Brasil até o ano de 2009. Compõem esse total, tanto os refugiados reconhecidos em período anterior a 1998, quanto os reconhecidos a partir de então. Contudo, se forem consideradas as solicitações de refúgio a partir da existência e atuação do Conare, portanto a partir de 1998, o quadro é o seguinte:

TABELA 2 – Solicitações de refúgio apreciadas pelo Conare (de 1998 a 31 de dezembro de 2004)

Ano	Solicitações deferidas	Solicitações indeferidas	Solicitações arquivadas	Total de solicitações
1998	22	1	0	23
1999	170	33	0	203
2000	471	306	0	777
2001	119	185	0	304
2002	114	489	432	1.035
2003	80	221	32	333
2004	88	198	70	356
Total	1.064	1.433	534	3.031

Fonte: Conare.

TABELA 3 – Solicitações de refúgio apreciadas pelo Conare (de 1998 a fevereiro de 2005)

Continente de procedência	Solicitações apresentadas	Solicitações deferidas	Solicitações indeferidas	Perda da condição
África	1.697	863	834	74
América	426	148	278	4
Ásia	159	55	104	
Europa	276	11	265	1
Apátrida	1		1	
Total	2.559	1.077	1.482	79

Fonte: Conare.

Ainda de acordo com dados fornecidos pelo CONARE, até outubro de 2014, o Brasil possui um número de 7.289 refugiados reconhecidos, de nacionalidades diferentes, sendo 25% deles mulheres, incluindo-se os refugiados assentados.

O CONARE possui dados referentes ao período compreendido entre janeiro de 2010 a outubro de 2014 e elaborou análise estatística que demonstra o fortalecimento contínuo da proteção dos refugiados e dos solicitantes de refúgio no Brasil.

É notório o aumento do número de pedidos de refúgio, uma vez que os dados revelam crescimento de 930% entre os anos de 2013 e 2014 – de 566 para 5.882 pedidos. Ademais, até outubro de 2014 já foram contabilizadas outras 8.302 solicitações, sendo a maioria dos solicitantes vindos da África, Ásia (inclusive Oriente Médio) e América do Sul.

No tocante ao número de refugiados reconhecidos, houve aumento expressivo no período de 2010 a 2014. No ano de 2010, 150 refugiados foram reconhecidos pelo CONARE, enquanto que no ano de 2014, até outubro, o Comitê deferiu 2.032 solicitações, o que representa crescimento aproximado de 1.240%.

Desta forma, embora tenha se mantido estável de 2004 a 2012 (em torno de 4.000), a população de refugiados no Brasil cresce de forma acelerada no período compreendido entre 2013 e outubro de 2014, quando atingiu 5.256 e 7.289 indivíduos, respectivamente.

Das solicitações de refúgio apreciadas no ano de 2014 pelo CONARE, 88,5% foram deferidas, o que representa uma taxa de elegibilidade acima do dobro

do ano de 2013 sendo a maior desde 2010, momento em que o referido órgão deu início ao controle dos dados.

Ademais, as solicitações de refúgio passaram de 566, em 2010, para 8.302, em 2014, o que revela que o Brasil adota uma política de atendimento aos refugiados com enfoque nos direitos humanos.

Merece ainda destaque o fato de o Brasil ter se consolidado como o principal doador do ACNUR, entre os países em ascensão, no tocante ao apoio financeiro às contribuições para as operações humanitárias do referido órgão pelo mundo, com doações de U\$\$ 3,5 milhões em 2010, U\$\$ 3,7 milhões em 2011, U\$\$ 3,6 milhões em 2012 e U\$\$ 1 milhão em 2013.

Evidencia-se, pois, que o Brasil tem um papel pioneiro e de liderança no prisma da proteção internacional dos refugiados, como pode ser constatado com os dados apresentados na tabela abaixo:

TABELA 4 – Total de refugiados no Brasil, principais países de origem em outubro de 2014 (ACNUR)

Países de procedência	Total
Síria	1.524
Colômbia	1.218
Angola	1.067
República Democrática do Congo	784
Líbano	391
Libéria	258
Palestina	263
Iraque	229
Bolívia	145
Serra Leoa	137
Total	6.016

Com efeito, dentre as ações prioritárias desenvolvidas pelo ACNUR no Brasil, apresentam-se os casos de refugiados vítimas de violência e/ou tortura, posto

necessitarem de acompanhamento clínico especial, sendo ainda a concessão do reassentamento no Brasil sujeita à disponibilidade de tais serviços; mulheres em situação de perigo, que não gozam da proteção tradicional de suas famílias ou comunidades e que enfrentam sérias ameaças físicas e/ou psicológicas; refugiados sem perspectivas de integração no país do primeiro refúgio, posto que, em algumas circunstâncias, os refugiados não conseguem integrar-se no país onde se encontram por motivos culturais, sociais e religiosos, dentre outros; pessoas com necessidades especiais, podendo ser consideradas como tal aquelas que têm vínculos com refugiados no Brasil, menores desacompanhados ou maiores que necessitem de cuidados especiais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que pese a ações que são desenvolvidas em prol dos refugiados, como as que atualmente são desenvolvidas por alguns Estados, a exemplo do Brasil, a realidade, muitas vezes, é completamente diversa quanto a aplicação do referido instituto.

Isso porque pode haver uma pessoa que tenha temor por sua segurança em razão de suas opiniões, de pertencer a uma raça, nação, grupo ou etnia e que não pode ou não quer voltar para seu país e, portanto, incidir na condição de refúgio.

Por outro lado, os Estados podem ignorar por completo as situações cima descritas, não sendo obrigados a acolher essa pessoa em seu território.

Com efeito, no atual estágio da proteção dos direitos humanos, seja no plano interno ou no internacional, não pode mais haver dúvidas quanto a aplicação do instituto do refúgio, que possui características próprias, podendo ser apresentadas as seguintes:

- a) os Estados-partes naqueles instrumentos internacionais não têm discricionariedade de conceder ou não o refúgio; dadas as condições objetivas para sua concessão, eles terão o dever de proceder afirmativamente;
- b) o controle de aplicação das normas convencionais sobre refúgio depende de órgãos internacionais, ficando, portanto, a responsabilidade dos Estados por inadimplência de seus deveres, no regime de violação de normas específicas, sob controle de órgãos internacionais multilaterais;
- c) os motivos para a concessão de refúgio não são as simples perseguições por motivos políticos, mas ainda outras, por motivos de raça, grupo social, religião e, sobretudo, situação econômica de grande penúria;
- d) há deveres precisos de os Estados-partes concederem aos refugiados documentos de identidade e de viagem e, no caso brasileiro, proibições

expressas de deportação aos postulantes, e de casos particulares de proibições de expulsão e de extradição aos refugiados;
e) por tratar-se de instituto regulamentado sob a égide da ONU, as normas que regem o refúgio têm salvaguardas de denegação de refúgio a pessoas que tenham cometido um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade, no sentido de os instrumentos internacionais elaborados para prever tais crimes, bem como proibições de conceder refúgio a pessoas culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas. (SOARES, 2004, p. 404-405)

Indubitavelmente que o instituto do refúgio precisa ser valorizado nos dias atuais, posto que os refugiados necessitam deslocar-se para salvar suas vidas ou preservar sua liberdade.

Na grande maioria das vezes essas pessoas não possuem proteção de seu próprio Estado, sendo que em muitos casos é seu próprio governo que ameaça persegui-los. Se por ventura não houver o devido acolhimento em outros Estados, poderão estar fadados à morte.

Por isso mesmo é que a determinação da condição de refugiado realiza-se de maneira individualizada, devendo ser estabelecido o nexo de causalidade entre os acontecimentos produzidos e a saída do indivíduo.

Definitivamente que o instituto jurídico do refúgio precisa ser visto na perspectiva e enfoque que contemple os direitos humanos. Qualquer outra visão demonstra o lado obscuro da matéria.

6 REFERÊNCIAS

- DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito internacional público**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.
- GIDDENS, Anthony. **Global Europe, social Europe**. Cambridge: Polity Press, 2006.
- GUERRA, Sidney. **Curso de direito internacional público**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- GUERRA, Sidney. **Direitos humanos na ordem jurídica internacional e reflexos para ordem constitucional brasileira**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- GUERRA, Sidney. Sociedade de risco e o refugiado ambiental. **Direito no século XXI**. Curitiba: Juruá, 2008.
- GUERRA, Sidney; EMERIQUE, Lilian. **Direito das minorias e grupos vulneráveis**. Ijuí: Unijuí, 2008.
- HOBBSAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- JORDAN, Bill. **Irregular migration: the dilemmas of transnational mobility**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2002.
- MAIA, Rui Leandro Alves. **O sentido das diferenças: migrantes e naturais**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

MILESI, Rosita. **Refugiados e pessoas sob o amparo do ACNUR**: dados mundiais e do Brasil. Disponível em: <www.migrante.org.br>. Acesso em: 20 abr. 2016.

RIBEIRO, Manuel de Almeida. **A Organização das Nações Unidas**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2004.

SOARES, Guido. **Curso de direito internacional público**. São Paulo: Atlas, 2004.

TALAVERA, Fabian Novak; MOYANO, Luis Garcia Corrochano. **Derecho internacional público**. Lima: Fondo Editorial de la PUC, 2002.

TÁCITO, Caio. **Temas de direito público**: estudos e pareceres. 1. vol. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

WALDELY, Aryadne Bittencourt; VIRGENS, Bárbara Gonçalves; ALMEIDA, Carla Miranda Jordão. Refúgio e realidade: desafios da definição ampliada de refúgio à luz das solicitações no Brasil. **REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.**, Brasília, Ano XXII, n. 43, p. 117-131, jul./dez. 2014. Disponível em; <<http://www.scielo.br/pdf/remhu/v22n43/v22n43a08.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2016.