



O INSTITUTO DO REFUGIO NO BRASIL: PRÁTICAS RECENTES

Danielle Anne Pamplona

Professora titular dos cursos de Pós-graduação 'Stricto Sensu' e Graduação de PUC-PR; Doutora em direito pela Universidade Federal de Santa Catarina.

Flávia Piovesan

Professora dos cursos de Graduação e de Pós-graduação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

Resumo

O artigo expõe a evolução do tratamento legal, internacional e interno, do conceito de refugiado, ressaltando o arrojamento da legislação atual brasileira. Expõe a diferença dispensada no tratamento de refugiados pelo Brasil e alguns outros países, indicando possíveis motivações. Analisa situações para demonstrar que a atuação do Brasil já foi importante no reconhecimento da condição de refugiados, estabelecendo exemplo firme de país sobretudo preocupado com o respeito aos direitos humanos. Há casos, contudo, em deixou bastante a desejar para um país conhecido por sua característica humanitária. Por fim, são lançados desafios e perspectivas concernentes à proteção dos direitos humanos dos refugiados na ordem contemporânea.

Palavras-chave: refugiados; legislação; casos concretos; Brasil.

Abstract

The article describes both international and internal developments in the regulatory treatment of the concept of refugee, highlighting the audacious current Brazilian law. It exposes the difference dispensed on the treatment of refugees by Brazil and some other countries, indicating its possible reasons. It analyzes situations which demonstrate that Brazil's performance was important in recognizing the condition of refugees, establishing firm example of a country mainly concerned with respect for human rights. There are cases, though, where it left much to be desired for a country known for its humanitarian character. Finally, it tackles some challenges and expectations concerning the protection of human rights of refugees in the contemporary order.

Key-words: refugees; legislation; concrete cases; Brazil.

1. INTRODUÇÃO

A discussão acerca do instituto do refúgio é urgente para todos os países do mundo. Desde o seu reconhecimento em tratado internacional, o status de refugiado vem ganhando contornos diferentes, que procuram ajustar o instituto às novas necessidades de um sem número de indivíduos cujos Estados a que pertencem não conseguem mais lhes dar a proteção devida diante das normas de direito internacional. Refúgio é classicamente considerado como “medida essencialmente humanitária, que abarca motivos religiosos, raciais, de nacionalidade, de grupo social e opiniões políticas”¹. O termo aos poucos deverá evoluir, para permitir a proteção de indivíduos que se veem em situações análogas, é possível constatar a evolução legal em relação ao termo. A prática, no entanto, tem enfrentado situações ainda não regulamentadas em tratados e leis internas. Nestas situações, o Brasil tem despontado como verdadeiro protetor dos direitos humanos.

O objetivo central do presente artigo é enfocar o instituto do refúgio à luz da experiência brasileira. O ponto de partida será a análise do alcance conceitual de refugiado passando-se, então, ao enfoque da inovação introduzida pela legislação brasileira, por meio da Lei n.9.474/97. É à luz do novo paradigma inspirado em uma concepção ampliada de “refugiado”, que casos concretos serão examinados, com destaque ao caso dos palestinos e dos haitianos no Brasil. Por fim, serão lançados desafios e perspectivas voltadas à proteção dos direitos dos refugiados na ordem contemporânea.

2. O CONCEITO DE REFUGIADO NO MUNDO

O surgimento do conceito de refugiado não é algo novo. Desde 1921, com a criação do Alto Comissariado para os Refugiados Russos, no âmbito da Liga das Nações, reconhece-se internacionalmente a necessidade de proteção à pessoas que se

¹ Piovesan, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: Araújo, Nádia de; Almeida, Guilherme Assis de (Coords.). O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 63-64.

encontram em situações especiais de desamparo no país em que são nacionais. À época, a preocupação recaía essencialmente sobre aquelas pessoas que restaram sem nacionalidade, por força da queda do Império Otomano e pela Revolução Russa. O grande nome por trás dos esforços para repatriar prisioneiros de Guerra, à frente deste Alto Comissariado, era o representante da Noruega, Fridtjof Nansen, ganhador do prêmio Nobel em 1923, em reconhecimento de seus esforços para proteção destas pessoas.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos², de 1948, em seu artigo XIV, dispõe que todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países” e, em seu artigo XV dispõe que toda pessoa tem direito a uma nacionalidade. Com o final da Segunda Grande Guerra o mundo viu surgir, por deliberação da Organização das Nações Unidas, em 1950, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, cujo estatuto entra em vigor em 1951. O próprio Estatuto, em seu artigo 6.II.A, prevê que refugiado é a

"pessoa que, como resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, e devido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raça, religião e nacionalidade ou opinião política, se encontre fora do país de sua nacionalidade e não possa ou, em razão de tais temores ou razões que não sejam de mera conveniência pessoal, não queira receber a proteção desse país, ou que, por carecer de nacionalidade e estar fora do país onde antes possuía sua residência habitual não possa ou, por causa de tais temores ou de razões que não sejam de mera conveniência pessoal, não queira regressar a ele."

Ainda no ano de 1951, foi aprovado pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, o Estatuto dos Refugiados. Sua dicção restringia a proteção àquelas pessoas

“Que em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontrava 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.”³

Há, assim, claramente, a primeira limitação à aplicação do estatuto que é a chamada limitação temporal. Somente poderia ser considerado refugiado aquele que tivesse seu fundamento calcado em fatos ocorridos antes de 1º de janeiro daquele ano. Aos poucos, portanto, o Estatuto deixaria de ser operacional.

² <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf> , acesso em 02.09.2014.

³ Art.1o., A, 2 do Estatuto.

Mas há ainda, outra restrição importante, eis que a dicção do Estatuto prevê que os Estados contratantes poderiam definir a restrição geográfica dos acontecimentos que fundamentariam o pedido de refúgio, estabelecendo que os fatos deveriam ter ocorrido na Europa. Isso decorre de duas correntes opostas que se confrontaram na Assembléia, a europeísta, que advogava que apenas os europeus poderiam ser reconhecidos como refugiados, e outra, universalista, que defendia que pessoas deveriam ser protegidas independentemente de suas origens⁴.

Em 31.1.67, o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados exclui tais limitações temporal e geográfica⁵. A Declaração de Cartagena, de 1984, foi elaborada como resposta a conflitos em andamento na América Central à época, como na Nicarágua, Guatemala e El Salvador, que provocaram o fluxo de mais de 2 milhões de indivíduos⁶.

Com o passar dos anos, muitos poucos refugiados se enquadravam na definição "clássica" de refugiado apontado pela Convenção de 1951. Assim, verificou-se que a definição contida na Convenção de 1951 não dava conta de tratar dos refugiados provenientes dos conflitos no continente americano, dessa forma, fazia-se necessário modificá-la. E foi o que fez a Declaração, sugerindo texto que representou um passo importante para o alargamento da condição de refugiado, eis que em seu item III, na terceira conclusão, expressamente prevê que devem preferencialmente ser considerados 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 publica."

O alargamento da condição de refugiado é evidente. A partir de então, a violação maciça de direitos é fundamento para a concessão do refúgio. A Declaração não é impositiva, e recomenda que a definição de refugiado abranja também as pessoas que fugiram de seus países porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas pela violência generalizada, pela agressão estrangeira, pelos conflitos internos, pela violação maciça dos direitos humanos ou por outras circunstâncias que hajam perturbado gravemente a ordem pública.

3. DA INOVAÇÃO DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Até o advento da Constituição Federal de 1988, o Brasil foi regido pelos dispositivos do Estatuto dos Refugiados e de seu Protocolo, eis que devidamente

⁴ ROCHA, Rossana Reis et alli. Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios, pp. 47.

⁵ Dita o art.1, §2. Para os fins do presente Protocolo, o termo "refugiado", salvo no que diz respeito à aplicação do §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 §2 da seção A do artigo primeiro. O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Membros sem nenhuma limitação geográfica;..."

⁶ ANDRADE, José Henrique Fischel de. Regional policy approaches and harmonization: a latin american perspective, p.400.

internalizados no direito brasileiro. Contudo, a Constituição deu novos fundamentos para o tratamento do tema. O princípio da dignidade da pessoa humana, a prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais e a previsão de igualdade de tratamento não permitiam as restrições impostas à pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade, fora do Estado onde são nacionais. Assim, em 1997, foi promulgada a Lei 9.474, definindo mecanismos de implementação do Estatuto de Refugiados. A inovação da legislação brasileira já se faz sentir em seu artigo primeiro, quando define o que seja refugiado, com a seguinte dicção:

“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.”

Note-se que o primeiro inciso retrata o quanto já definido pelo Estatuto dos Refugiados. O segundo inciso trata dos apátridas cuja situação de refugiado tem o mesmo fundamento do inciso anterior. O inciso terceiro, todavia, incorpora à legislação brasileira o conceito de refugiado expandido pela Declaração de Cartagena. Ao prever a possibilidade de reconhecimento desta condição àqueles que deixam seu país de nacionalidade por força de grave e generalizada violação de direitos humanos, amplia-se o rol de possíveis candidatos ao refúgio. Antes, as “*vítimas de violação de direitos civis e políticos poderiam, sob certas circunstâncias, ser abrigadas sob o estatuto do refugiado, mas as vítimas de violação de direitos básicos, como direito à saúde, moradia, educação e até alimentação, não*”⁷, daí a relevância da nova legislação brasileira.

Essa ampliação reflete a posição firme do Brasil em defender direitos humanos e reconhecer o instituto do refúgio como uma medida humanitária. A despeito da incidência de outros interesses que influenciam na adoção de políticas de recebimento de refugiados, o Brasil opta por firmemente posicionar-se no sentido de que nenhum interesse pode se sobrepôr aos direitos humanos, posicionando-se a frente dos países que agem de forma humanitária.

Razão já tinha James C. Hathaway quando afirmava que os tratados internacionais de direitos humanos são exemplos únicos de aplicação do direito internacional, já que são feitos para restringir a conduta do estado em benefício de seres humanos.

⁷ Asilo e Refúgio: Semelhanças, Diferenças e Perspectivas”, em *60 Anos de ACNUR: Perspectivas de Futuro*, coordenado por André de Carvalho Ramos, Gilberto Rodrigues e Guilherme Assis de Almeida, São Paulo, ACNUR, 2011, pp. 28-30, disponível em [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/60 anos de ACNUR - Perspectivas de futuro](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/60%20anos%20de%20ACNUR_-_Perspectivas_de_futuro). Acesso em 24/8/14.

“This purpose could be fundamentally frustrated if the construction of the duties assumed by states were to be determined by the very state practices sought to be constrained.”⁸

O que não diria o autor se soubesse que esse seu raciocínio poderia ser utilizado em casos em que os Estados deixam de aplicar suas próprias leis de proteção de direitos humanos.

3.1 CASOS CONCRETOS

O Brasil é país atrativo para as pessoas que fogem de perseguições, de desastres naturais ou mesmo da pobreza. O número de solicitações de refúgio cresceu cerca de 800% entre 2010 e 2013, saltando de 566 em 2010 para 5256 em 2013⁹. Há esforço das autoridades, auxiliadas pela sociedade civil organizada, em colher dados das pessoas ingressantes no país, com o intuito de melhor regulamentar situações análogas, no futuro.

O Brasil possui cerca de 5.208 refugiados reconhecidos de 80 nacionalidades distintas. Os países de origem do maior número deles são a Colômbia, Angola, República Democrática do Congo e a Síria. Aos poucos, os sírios têm feito um número crescente de pedidos, acompanhado do decréscimo do número de colombianos que solicitam o refúgio. Segundo o CONARE, muitos dos solicitantes deixam seus países por questões econômicas e a cada nova crise humanitária o Brasil sente a demanda pelo refúgio crescer, em especial em relação aos demandantes da Síria e do Líbano¹⁰.

3.1.1 OS PALESTINOS NO BRASIL

O povo palestino buscou refúgio em diferentes países do Ocidente. A Guerra de 1948, o primeiro grande conflito armado entre israelenses e árabes, que se seguiu à proclamação do Estado de Israel, gerou uma horda de refugiados de ambos os lados israelense e palestino. Os israelenses foram absorvidos pelo Estado de Israel, mas os palestinos, diante da posse pelo Egito da Faixa de Gaza, e pela Jordânia da Cisjordânia, ficaram literalmente sem local para estabelecer residência. Tradicionalmente os palestinos refugiados estão sob os cuidados United Nation Relief and Work Agency for Palestinian Refugees (Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados Palestinos - UNRWA), organização das Nações Unidas criada em 1949 para cuidar especificamente deste grupo, mas que não cuida de sua destinação definitiva, como repatriação, integração ou reassentamento.

⁸ Tradução livre: Esse propósito poderia ser fundamentalmente frustrado se a construção das obrigações assumidas pelos Estados fossem determinadas pelas próprias práticas estatais que deveriam ser restringidas.” HATHAWAY, James. *The rights of refugees under international law*, pp.71.

⁹ *Notícias ACNUR*, 14 de mayo de 2014. <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estadisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/>, Acesso em 08.09.2014.

¹⁰ <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estadisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/>, Acesso em 15.09.2014.

Todavia, os palestinos que se refugiaram no Iraque estão sob proteção do ACNUR, eis que o governo iraquiano dispensou a assistência da UNRWA, afirmando poder se responsabilizar diretamente por estes refugiados. Mas a guerra civil no Iraque, e, em 2003, com a deposição de Sadam Hussein, simpático à causa palestina, os palestinos buscaram refúgio em outros locais.

Como os campos de refugiados podem ser fechados, e por ter sido anunciado o fechamento do campo de Ruwesheid, localizado em meio ao deserto, na fronteira entre a Jordânia e o Iraque, os palestinos que ali viveram nos últimos cinco anos ficaram sem destino.

Assim, em 2007, o Brasil optou por, mais uma vez, assumir seu papel de país preocupado com as questões humanitárias e aceitou reassentar 108 refugiados palestinos advindos deste campo. A recepção se deu no âmbito do Programa de Reassentamento Solidário, acordado em 1999 com o ACNUR e utilizado, em um primeiro momento, para o reassentamento de refugiados colombianos. O reassentamento é uma das possibilidades de solução do problema de refugiados, ao lado da repatriação voluntária e reintegração local. Assim, o Brasil recebeu essas famílias e garantiu a documentação necessária para o trabalho, concedendo acesso à educação e saúde pública.

3.1.2 O TRATAMENTO DISPENSADO AOS INDIVÍDUOS PROVENIENTES DO HAITI

O Haiti é o terceiro país mais pobre nas Américas. Seu histórico de pobreza é longo e suficiente para justificar a existência de pessoas que fogem tão somente da pobreza, das péssimas condições de vida e da pequeníssima chance de um futuro melhor. O índice de desenvolvimento humano do país, com dados de 2013, é de 0,471, colocando em 168º lugar¹¹.

Diante desta situação, o Conselho de Segurança da ONU, aprova a Resolução n.1542¹² que criou o mandato da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti, Minustah, fundado no dever de intervenção humanitária por parte da sociedade internacional.

Mas foi com o terremoto de 2010 que o número de refugiados de origem haitiana disparou no Brasil. E de fato, vários ingressaram no território brasileiro em busca de melhores condições de vida. Como saem de seu país em busca de condições melhores de vida, e como a Lei 8474, em seu artigo primeiro, estabelece como uma das hipóteses para o pedido de refúgio a existência de grave e generalizada violação de direitos humanos que obrigue o indivíduo a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país, nada mais natural do que imaginar que os pedidos de refúgio vindo de haitianos seriam concedidos. Na prática, muitos haitianos entraram no Brasil de forma ilegal. Diante do crescente número de ingressos e pedidos de refúgio, o Conare decidiu por não garantir a condição de refugiados aos haitianos, afirmando que a correta interpretação do inciso III da Lei 9474/97, impunha que se considerasse três situações,

¹¹ Relatório do Desenvolvimento Humano 2014.

¹² Disponível em <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/332/98/PDF/N0433298.pdf?OpenElement>, acesso em 14/09/14.

“a) total incapacidade de ação ou mesmo a inexistência de entes conformadores de um Estado Democrático de Direito; b) falta de uma paz estável e durável no território; e c) reconhecimento por parte da comunidade internacional de que o Estado ou território em questão se encontra em uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos. Além disso...a materialização desses três fenômenos deveria considerar ‘um fundado temor de perseguição causado pelo seu Estado de origem em função de sua raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas’”¹³.

Assim, encaminhou os pedidos de refúgio ao Conselho Nacional de Imigração que acabou editando a Resolução Normativa 97¹⁴, de 2012, estabelecendo a concessão e vistos permanentes para os haitianos, com cota anual a ser obedecida. Essa concessão é especialmente prevista para os haitianos, por razões humanitárias. Essa é uma solução válida, todavia, o Brasil perde a chance de ser realmente pioneiro e caracterizar a entrada dos haitianos como refúgio por conta do inciso III da Lei 9747. Seria o reconhecimento do *status* de refugiado inclusive àqueles que se deslocam devido a grave e generalizada violação de direitos humanos. Ora, a total incapacidade do Estado haitiano garantir as mínimas condições de sobrevivência a esmagadora maioria de sua população poderia ser fato encarado como grave violação aos direitos humanos destes cidadãos. Se a situação já não era ideal antes do terremoto, com a sua ocorrência, foram ainda mais dizimadas as chances de resgate dos indivíduos pelo Estado.

E outro não é o entendimento do Ministério Público Federal que ajuizou ação civil pública para exigir do governo brasileiro a concessão de refúgio aos haitianos, afirmando que a política adotada pelo governo brasileiro, em verdade, configura novas violações aos direitos humanos destes indivíduos. A exordial assim expressa¹⁵:

“Assim, considerando que os haitianos não estão migrando para o Brasil por outro motivo que não a extrema necessidade de buscar uma vida mais digna, de fugir de uma situação de absoluta privação dos direitos humanos mais básicos, que representa uma **grave e generalizada violação de direitos humanos**”, não é possível deixar de reconhecer a condição de refugiados desses migrantes.

O Estado brasileiro, porém, em vez de buscar amparar esses seres humanos que estão em situação de extrema vulnerabilidade e necessidade, apresentou recentemente um plano para impedir a entrada no Brasil de mais haitianos. Tentando fazer aparentar que está implantando “medidas humanitárias”, a Presidência da República decidiu, sem qualquer critério técnico, impedir a entrada de novos haitianos no

¹³ REDIN, Giuliana, MINCHOLA, Luis Augusto B., Proteção dos refugiados na declaração de Cartagena de 1984: uma análise a partir do caso dos haitiano no Brasil, pp. 35.

¹⁴

<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A350AC8820135687F345B412D/RESOLU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%C2%BA%2097.pdf>, Acesso em 17/09/14.

¹⁵ O processo corre em segredo de justiça mas a inicial está disponível em <http://www.prac.mpf.mp.br/atos-do-mpf/acp/acphaitianos/view>, acesso em 18/09/14.

território brasileiro e limitar a 1.200 o total anual de “vistos humanitários” a serem expedidos em favor daqueles. Tal medida, em vez de buscar o amparo dos haitianos, tem como finalidade mascarada impedir a entrada de haitianos no Brasil e deixar de reconhecer seu *status* de refugiados.”(grifos no original)

Assim, com razão o Ministério Público ao afirmar que o Brasil viola os direitos humanos dos haitianos ao deixar de prestar-lhes assistência humanitária devida e ao dificultar seu acesso ao território brasileiro.

4. PROTEÇÃO DOS DIREITO DOS REFUGIADOS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS CONTEMPORÂNEAS

O instituto do refúgio não é novidade no direito internacional. Como todos os direitos humanos previstos em tratados internacionais, a proteção aos refugiados sofre as inflexões dos Estados que deverão aplicar as regras dos tratados, de acordo com suas próprias disposições legais internas. Ainda que se advogue que os direitos humanos devem ser observados por todos os países sem reservas, a prática está distante disso e reflete a influência de outras preocupações que um Estado pode ter.

O Brasil saiu à frente em termos legislativos, como se demonstrou. Aprovou legislação que pode levar ao reconhecimento da condição de refugiado a muitos indivíduos que estão excluídos da mesma proteção diante da dicção de tratados internacionais.

A inclinação humanitária do país já foi posta à prova em outras oportunidades e a importância de suas ações é reconhecida pelo Alto Comissariado das Nações Unidas quando, por exemplo, escolhe o país como sede para as celebrações dos 30 anos da Declaração de Cartagena.

O tratamento dado aos haitianos pelo Governo brasileiro, contudo, destoa de sua prática histórica humanitária, refletindo o impacto de fatores econômicos e políticos na gerência de direitos humanos. Fechar os olhos para a conturbada situação das pequenas cidades de fronteira que receberam o influxo destes refugiados é demonstração de ingenuidade. Na defesa dos direitos humanos sem qualquer possibilidade de condicionamentos, o Brasil deveria ter dado a melhor interpretação à legislação que aprovou, concedendo o refúgio aos haitianos.

A proteção dos direitos dos refugiados na ordem contemporânea ganha cada vez mais destaque.

De acordo com o Alto Comissariado da ONU para Refugiados (ACNUR), até o final de 2013, mais de 50 milhões de pessoas foram forçadas a deixar o seu lugar de origem. Se comparado com 2012, houve um aumento de 6 milhões de refugiados em 2013. O universo de refugiados hoje corresponde à população total da Espanha ou da África do Sul. Como afirma o representante do ACNUR, “refugiados são um termômetro da violência”¹⁶.

¹⁶ PIOVESAN, Flávia. Refugiados: um termômetro da violência, O Globo, <http://oglobo.globo.com/opiniaao/refugiados-um-termometro-da-violencia-13020485>, acesso em 06/10/14.

Um dos fatores a explicar o dramático aumento de refugiados é a guerra na Síria, com um legado de 9 milhões de refugiados. Foi o conflito que gerou mais refugiados nas últimas duas décadas: mais que o genocídio em Ruanda com 2,3 milhões de refugiados, em 1994; a guerra no Kosovo com 800.000, em 1999; ou o período pós-guerra no Iraque com ao menos 300.000, de 2006 a 2013¹⁷. Atualmente, os conflitos decorrem menos de guerras envolvendo Estados e mais da violência associada ao colapso de Estados (como é o caso da Síria, da Somália e da República Centro Africana).

Neste alarmante contexto, a problemática dos refugiados aponta para sete desafios centrais:

a) Compreender o refúgio como um fenômeno complexo e dinâmico

O deslocamento forçado de pessoas, por si só, é reflexo de um padrão de violação de direitos humanos, levando, por sua vez, a outras violações. Na ordem contemporânea, aos refugiados políticos do passado aliam-se os refugiados econômicos do presente, na medida em que crescente fluxo de deslocamento de pessoas tem como razão a negação de direitos sociais básicos sob a forma da miséria, pobreza e exclusão social. Emerge, ainda, a categoria denominada de refugiados ambientais, tendo em vista que, de igual modo, os danos ambientais têm gerado um crescente fluxo migratório, com o deslocamento forçado de pessoas compelidas a lutar por novas condições de vida em outras regiões e países. A Cruz Vermelha estima que há no mundo hoje mais pessoas deslocadas por desastres ambientais do que por guerras. Até 2010 a ONU contabilizava 50 milhões de deslocados por força de questões ambientais.

b) Fomentar dados e estatísticas sobre a geografia do refúgio

Essencial é fomentar dados e estatísticas precisas a respeito do fluxo do refúgio, identificando a geografia do refúgio com as suas rotas de partida e de destino. Em 2012, o ACNUR estimava existir 42,5 milhões de refugiados, sendo que 13.054.069 milhões adviriam da África; 14.525.986 milhões adviriam da Ásia; e 4.315.819 milhões da América Latina. Vale dizer, a África, a Ásia e a América Latina totalizam a maioria expressiva do “locus” propiciador do deslocamento forçado de pessoas.

c) Fomentar dados e estatísticas sobre o perfil dos refugiados

Também fundamental é gerar dados desagregados a permitir delinear o perfil específico do refugiado. Só assim – a partir do preciso diagnóstico da problemática – é viável demandar respostas precisas e políticas públicas adequadas. Dados revelam que, em geral, a maioria de refugiados é integrada por mulheres e crianças – daí a necessidade da perspectiva de gênero e geracional no enfrentamento da questão. Atualmente, os países em desenvolvimento acolhem 86% dos refugiados, enquanto que os países desenvolvidos acolhem apenas 14%.

¹⁷ *The Economist*, Flight of the dispossessed, 21 de junho de 2014.

d) Compreender as causas do refúgio

Outro desafio central atém-se à compreensão das causas da migração e do refúgio. A pobreza, a desigualdade social, precárias condições de vida, conflitos, guerras, violações ao meio ambiente, dentre outros fatores, situam-se como as principais causas do fluxo de pessoas.

e) Identificar o alcance dos deveres dos Estados com relação aos direitos dos refugiados e refugiados

No campo dos direitos humanos, três são as clássicas obrigações do Estado: respeitar, proteger e implementar. Quanto à obrigação de respeitar, obsta ao Estado que viole tais direitos. No que tange à obrigação de proteger, cabe ao Estado evitar e impedir que terceiros (atores não-estatais) violem estes direitos. Finalmente, a obrigação de implementar demanda do Estado a adoção de medidas voltadas à realização destes direitos. Aos direitos dos refugiados corresponde os deveres e obrigações jurídicas do Estado de respeito, proteção e implementação destes direitos. Fundamental é avançar na identificação do alcance da responsabilidade dos Estados no que se refere aos direitos humanos dos refugiados.

f) Fortalecer o combate à xenofobia e a outras práticas de intolerância

Para o relator especial da ONU sobre o tema do racismo, o crescimento do racismo, da discriminação racial e da xenofobia é confirmado por dois fatores interligados: sua “normalização política” e sua “legitimação intelectual”. Plataformas racistas e xenófobas têm penetrado na agenda política de partidos a pretexto de combater o terrorismo, defender a identidade nacional e combater a imigração ilegal. Isto tem fomentado uma aceitação generalizada de práticas xenófobas, inspiradas na defesa, proteção e conservação da identidade nacional e na ameaça apresentada pelo multiculturalismo, com a violação de direitos dos não nacionais e das minorias étnicas, culturais e religiosas. Gradativamente, o sistema jurídico, a ordem pública, a educação e o mercado de trabalho passam a ser impregnados pela ideologia racista e xenófoba, culminando no fortalecimento de grupos neo-nazistas. É emergencial fortalecer o combate eficaz à xenofobia e a toda prática de intolerância – sobretudo em cenários de crise econômica.

g) Avançar na cooperação internacional visando à proteção dos direitos dos refugiados

Por fim, há o desafio de avançar na articulação, coordenação e harmonização de políticas adotadas por Estados no enfrentamento do crescente fluxo migratório. Com base no valor da solidariedade, há que se compor um quadro de responsabilidades estatais compartilhadas, contando, ainda, com o apoio de organizações internacionais, como a ONU e a OEA. As políticas de refúgio tem causas e consequências transnacionais a demandar a cooperação internacional no processo de implementação de direitos de refugiados.

Como lembra Seyla Benhabib: “Os movimentos migratórios são pontos de justiça imperfeita ao envolverem na sua dinâmica o direito individual à liberdade de movimento, o direito universal à hospitalidade e o direito das coletividades ao autogoverno, e, ainda, as obrigações associativas morais específicas”.¹⁸

Importa avançar na luta pela defesa e proteção dos direitos dos refugiados sob a ótica emancipatória dos direitos humanos. Afinal, para parafrasear Luigi Ferrajoli¹⁹, os direitos humanos simbolizam a lei do mais fraco contra a lei do mais forte, na expressão de um contrapoder em face dos absolutismos, advenham do Estado, do setor privado ou mesmo da esfera doméstica.

BIBLIOGRAFIA

ANDRADE, José Henrique Fischel de. *Regional policy approaches and harmonization: a latin american perspective*. **International Journal of Refugee Law**, Oxford, v. 10, p. 389-409, 1998.

BENHABIB, Seyla. *A Moralidade da Migração*, In: **O Estado de São Paulo**, p. A18, 5 de agosto de 2012.

BRASIL. *Lei 9.474 de 22 de julho de 1997*.

_____. Ministério do Trabalho. **Conselho Nacional de Imigração**. Brasília: Resolução Normativa n. 97, <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A350AC8820135687F345B412D/RESOLU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%C2%BA%2097.pdf>, acesso em 17/09/14.

FERRAJOLI, Luigi. **Diritti fondamentali – Um dibattito teórico**, a cura di Ermanno Vitale, Roma, Bari, Laterza, 2002.

HATHAWAY, James C. **The rights of refugees under international law**, Cambridge University Press, 2005.

NAÇÕES UNIDAS. *The Least Developed Countries Report 2010*. **United Nations Conference on Trade and Development**, Genebra. Disponível em: <http://unctad.org/en/docs/ldc2010en.pdf>. Acesso em 22 de abr. 2012.

_____. **Convenção de Genebra sobre Estatuto dos refugiados**. Genebra: ACNUR, 1951. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portuques/recursos/documentos/>. Acesso em: 10 de set. 2013.

_____. **Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967**. Genebra: ACNUR, 1967. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portuques/recursos/documentos/>. Acesso em: 10 de set. 2013.

_____. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2014**. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), <http://www.pnud.org.br/arquivos/RDH2014pt.pdf>, acesso em 28/08/14.

¹⁸Seyla Benhabib, *A Moralidade da Migração*, In: *O Estado de São Paulo*, p. A18, 5 de agosto de 2012.

¹⁹*Diritti fondamentali – Um dibattito teórico*, a cura di Ermanno Vitale, Roma, Bari, Laterza, 2002, p.338.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ação Civil Pública**. <http://www.prac.mpf.mp.br/atos-do-mpf/acp/acphaitianos/view>, acesso em 18/09/14.

PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: Araújo, Nádia de; Almeida, Guilherme Assis de (Coords.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

_____. PIOVESAN, Flávia. Refugiados: um termômetro da violência, O Globo, <http://oglobo.globo.com/opiniao/refugiados-um-termometro-da-violencia-13020485>, acesso em 06/10/14.

RAMOS, André de Carvalho, RODRIGUES, Gilberto E ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coords) Asilo e Refúgio: Semelhanças, Diferenças e Perspectivas, em **60 Anos de ACNUR: Perspectivas de Futuro**, São Paulo, ACNUR, 2011, pp. 28-30, disponível em <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/60_anos_de_ACNUR_-_Perspectivas_de_futuro>. Acesso em 24/08/14.

REDIN, Giuliana, MINCHOLA, Luis Augusto B., Proteção dos refugiados na declaração de Cartagena de 1984: uma análise a partir do caso dos haitiano no Brasil, **Revista de Estudos Internacionais**, v.4, n.1, 2013.

ROCHA, Rossana Reis; MOREIRA, Julia Bertino. **Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios**, vol.18, n. 37, Curitiba, out.2010.

Recebido em 26/11/2014
Aprovado em 15/12/2014