

ANÁLISE DA CONDIÇÃO JURÍDICA E SOCIAL DE REFUGIADOS NO BRASIL

ANALYSIS OF THE LEGAL AND SOCIAL CONDITION OF REFUGEES IN BRAZIL

*Irineu Francisco Barreto Junior**

*Verônica Ferreira do Prado***

*Marcos Antonio Silva****

RESUMO

Este artigo analisa a situação atual dos refugiados na perspectiva jurídica e adota como premissa a urgência da sua consolidação, com o intuito de assegurar os direitos às vítimas de perseguição em seus países de origem. Para abordar a situação dos refugiados, o artigo apresenta os precedentes históricos e a formulação desse status jurídico, bem como o esforço internacional no intuito de equacionar a proteção e o abrigo dessas pessoas. A metodologia do artigo fundamenta-se na técnica analítica, na qual são avaliados os aspectos formalistas da sistematização das regras e normas jurídicas, com foco no ordenamento jurídico e suas relações internas, somado ao enfoque hermenêutico interpretativo, que busca compreender as condutas humanas por meio da atividade discursiva interpretativa. Conclui que a questão dos refugiados é atualmente objeto de grande visibilidade internacional, decorrente dos grandes fluxos populacionais do Oriente Médio e norte da África para a Europa, e que a segurança jurídica oferecida pelo status de refugiado, desde que cabível, pode atenuar a situação desses contingentes populacionais forçados a migrar entre as nações.

Palavras-chave: Refugiados; Direitos humanos; Solidarismo internacional.

* Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. Docente do Programa de Mestrado em Direito da Sociedade da Informação e do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas – FMU-SP. São Paulo-SP, Brasil. E-mail: neubarreto@hotmail.com.

** Advogada e bacharel em Direito pelo Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas – FMU-SP) São Paulo. E-mail: veroprado23@hotmail.com.

*** Mestrando em Direito da Sociedade da Informação pelo Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas – FMU-SP. São Paulo; especialista em Direitos de Cidadania pela Universidade de Guarulhos – UnG; professor universitário. E-mail: marcosantonio@camara.sp.gov.br.

ABSTRACT

This article aims to analyze the current situation of refugees in the juridical perspective. Believes in the urgency of consolidating refugee status to ensure the rights inherent in this condition to the victims of persecution in their countries of origin. In order to address the situation of refugees, the article presents historical precedents and the formulation of this legal status, as well as the international effort to address the protection and shelter of these people. The methodology of the article is based on the analytical technique, in which the formalistic aspects of the systematization of legal rules and norms, focusing on the juridical order and their internal relations are evaluated, together with the interpretive hermeneutic approach, which seeks to understand human conduct through of the interpretive discursive activity. Concludes that the issue of refugees is currently the subject of great international visibility as a result of the large population flows from the Middle East and North Africa to Europe, and that legal security provided by refugee status, where appropriate, may mitigate the Contingents of people forced to move among the nations.

Keyword: Refugees; Human rights; International solidarity.

INTRODUÇÃO

A Segunda Guerra Mundial perpetrou rastro inédito de destruição e mortes na história do século XX, perseguição de milhões de pessoas, que se deslocaram em torno da Europa e demais regiões do mundo, fugindo das atrocidades do *Nazifascismo*, bombardeios e do clima de morticínio que tomou o continente. Aos partícipes desses fluxos populacionais, foi atribuída a denominação de refugiados. Com o final do conflito, a Organização das Nações Unidas – ONU foi criada com o intuito de promover a pacificação dos povos e os Direitos Humanos. Elaborou em 1948 a Declaração Universal dos Direitos Humanos, formulada pluralmente por diplomatas de vários países, com distintos sistemas jurídicos e formações culturais. A declaração estabeleceu a proteção universal dos direitos do homem, independentemente da nacionalidade e residência da pessoa, para que fossem assegurados seus direitos à vida e à dignidade, institutos aperfeiçoados com o transcorrer do tempo em tratados internacionais e demais instrumentos cooperativos das relações desse escopo.

Este artigo foi motivado pelo fluxo crescente de refugiados para a cidade de São Paulo, Brasil, nos anos recentes e elege como objetivo analisar esse fenômeno nas perspectivas jurídicas, sociológicas e humanitárias. Adota como premissa que é premente a disseminação do *status* de refugiado com o intuito de assegurar os direitos inerentes a essa condição. O direito ao refúgio é uma condição humana, pois decorre da inexistência de opção ao refugiado, que é expulso do seu país de procedência ou residência, abandonando suas origens, histórias de vida e patrimônio.

Para abordar com acuidade essa situação dos refugiados, o artigo apresenta os precedentes históricos e a formulação do *status* jurídico dos refugiados, dentro do qual será apontada a conformação dessa condição jurídica, bem como todo o esforço internacional, para equacionar a proteção e o abrigo a serem destinados aos refugiados. Nesse intuito, também se faz necessária a exposição do conjunto normativo voltado à proteção de refugiados, dentre os quais são abordados a Convenção do Estatuto dos Refugiados, Protocolo de 1967, Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, Declaração de Cartagena e a Constituição Federal Brasileira de 1988.

O artigo procura avançar além da abordagem histórica e jurídica e analisa a atuação de organismos brasileiros de proteção dos refugiados, voltados a assegurar seus direitos fundamentais, especialmente a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo – CASP e o Instituto de Reintegração dos Refugiados – AduS. Esses organismos afirmam que as primeiras dificuldades que os refugiados enfrentam, ao permanecerem no Brasil, é a comunicação. Em sua maioria, não se expressam na língua portuguesa; portanto, não conseguem se comunicar, se fazer compreendido e compreender. A problemática está se irão seguir as leis, obter direitos, cumprir obrigações às quais estarão sujeitos. Se um fato jurídico ocorre na vida deles, terão grandes dificuldades para compreendê-lo.

A pesquisa apresenta ainda uma análise de documentos do Comitê Nacional de Refugiados – Conare e da Agência da ONU para Refugiados – ACNUR, que alertam para a crescente movimentação de pessoas pelo mundo, como as vistas no Brasil, motivadas por razões diversas: conflitos, perseguições e intolerância política e religiosa. Estas são as principais razões para acontecerem movimentações em massa.

O referencial teórico adotado na pesquisa compila obras doutrinárias de referência, voltadas aos temas da proteção dos refugiados, no âmbito dos Direitos Humanos, e dos pactos e acordos dos quais o Brasil é signatário. O arranjo doutrinário propiciou o estabelecimento de uma visão crítica sobre a situação dos refugiados no Brasil, na perspectiva da proteção dos direitos e da cidadania dos imigrantes em situação de vulnerabilidade.

A metodologia do artigo fundamenta-se na técnica analítica, na qual são avaliados os aspectos formalistas da sistematização das regras e normas jurídicas, com foco no ordenamento jurídico e suas relações internas, somado ao enfoque hermenêutico interpretativo, que busca compreender as condutas humanas por meio da atividade discursiva interpretativa. Segundo Gustin e Dias, “a interação entre esses modelos dá-se por meio de um processo dialético de inclusão/complementação/distinção¹”.

¹ GUSTIN, Miracy B. S.; DIAS, Maria Teresa Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica*. 2. ed. ver., ampl. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, P. 25.

PRECEDENTES HISTÓRICOS E A FORMULAÇÃO DO STATUS JURÍDICO DOS REFUGIADOS

É necessário destacar um conjunto precedente de eventos históricos, dentro do qual será apontada a conformação dessa condição humana, bem como todo o esforço internacional, no intuito de equacionar a proteção e o abrigo a serem destinados aos refugiados. O transcorrer dos tempos alterou os rumos adotados pelas sociedades, apontando na direção da complexa teia de inter-relações em que as sociedades se transformaram, ainda mais quando considerado o fenômeno da evolução tecnológica que criou as condições de surgimento da sociedade da informação.

Historicamente, o refúgio é tão antigo quanto a humanidade, acontece em decorrência de motivações políticas, religiosas, sociais, culturais ou de gênero. A movimentação de pessoas forçadas a deixar seus países e procurar proteção internacional, que inicialmente era fundamentada predominantemente por razões religiosas, ao longo do tempo sofreu alterações para justificativas de motivação política resultantes de perseguição, flagelo, fome e insegurança de modo geral, conforme demonstra Barreto: “Com a criação do sistema diplomático e de embaixadas, o refúgio perde esse carácter religioso e passa a ser assunto de Estado, baseado na teoria da extraterritorialidade”.² Em outra passagem, o autor descreve o final do século XIX e o início do XX, por força do nacionalismo na Europa, como um período no qual se buscava a homogeneidade da população e sua fixação no solo, entre o coletivismo e o individualismo. Alguns Estados restringiam a saída de seus nacionais, enquanto diversamente outros promoviam a migração para trabalho ou por razões políticas.

Migrar, naquele período, significava alimentar o crescimento e o desenvolvimento político e econômico do sistema capitalista nas Américas. Ou parafraseando Hannah Arendt, a realização desde a Revolução Americana de 1776 de um projeto de “civilização atlântica como um todo”, a denominada “realização europeia na América”.³

Para Silva, o modelo dos Estados Nacionais triunfou em decorrência do êxito verificado na Europa, onde as nações organizaram-se e competiram umas com as outras. A partir do século XIX, os europeus levaram para o mundo uma única rede de relações econômicas e estratégicas que garantiu um modelo de unificação mundial a qual lançaria as bases para o atual sistema internacional

² BARETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. ACNUR, Brasília: Ministério da Justiça, 2010. p. 12.

³ SILVA, César Augusto S. da. *A política migratória brasileira para refugiados (1988 – 2014)*. Curitiba: Íthala, 2015. p. 185.

de Estados. “Assim, os Estados Nacionais juntaram, em uma estrutura relativamente coordenada, importantes organizações militares, administrativas e econômicas, coexistindo por longo tempo com outros tipos de organizações políticas (cidades-estados, impérios), mas acabaria prevalecendo de forma quase única a partir do século XX.”⁴

Sobre ideários fundamentados em princípios de perseguição das minorias, ideário que fundamenta projetos de poder de Estados Nação com a Alemanha Nazista, é oportuno recordar Hannah Arendt, para quem “Um Estado cujo governo seja imbuído de semelhante tipo de nacionalismo, provavelmente negará a qualquer minoria política existente no seu interior um sentido de pertencimento, sendo um passo para a perseguição sistemática e a negação dos direitos de cidadania”.⁵ No contexto global, a proteção e o reconhecimento de direitos das pessoas refugiadas somente ocorreu após a Segunda Guerra Mundial.

Com a Segunda Guerra Mundial, o problema dos refugiados tomou proporções jamais vistas. Dezenas de milhões de pessoas se deslocam por diversas partes do mundo, a maioria sob fuga do delírio expansionista nazista. Em 1943, os aliados criaram a Administração de Socorro e Reabilitação das Nações Unidas.⁶

É relevante destacar a atitude do presidente Roosevelt em abril de 1943, que convocou uma conferência em Genebra na qual foi dada ao Comitê Intergovernamental uma nova extensão de competências a respeito dos refugiados:

O resultado foi a extensão das competências do Comitê Intergovernamental, em particular da *ratione personae*, posto englobar todas as pessoas, que como resultado dos eventos ocorridos na Europa, tivessem de deixar seu país de residência porque sua vida e liberdade estavam em perigo devido à sua raça, religião ou opiniões políticas. Essa extensão proporcionou proteção aos novos grupos de refugiados que surgiram durante a II Guerra. As competências do Comitê Intergovernamental, ainda na Conferência de Bermudas, também, foram estendidas *ratione materiae*, fazendo com que ele ficasse responsável pela proteção jurídica, manutenção e assentamento dos refugiados.⁷

Após a realização da Conferência em Genebra, a questão dos refugiados adquiriu cada vez mais relevância, e avançaram as iniciativas de torná-la objeto

⁴ SILVA, César Augusto S. da. *A política migratória brasileira para refugiados (1988 – 2014)*, p. 51.

⁵ SILVA, César Augusto S. da. *A política migratória brasileira para refugiados (1988 – 2014)*, p. 51.

⁶ BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*, p. 14.

⁷ AMARAL JÚNIOR, Alberto do; MOISÉS, Cláudia Perrone. *O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem*. São Paulo. Biblioteca Edusp de Direito 6. 1999. p. 105-106.

de normatização, além de criação e aprimoramento de políticas e programas para assegurar o mínimo necessário a pessoas nessa condição, o direito de viver. Amaral Júnior menciona o ano de 1946, período do pós-guerra, quando a Assembleia Geral das Nações Unidas estabeleceu maior detalhamento sobre princípios necessários para os refugiados no âmbito internacional; a criação de um órgão para tratar do futuro de refugiados e pessoas deslocadas; de estímulo aos refugiados para retornarem aos seus países, todavia sem devolvê-los compulsoriamente. Trata-se do princípio do *non-refoulement*.⁸

(...) finalmente, em dezembro de 1950, foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur), com a função de proporcionar proteção internacional aos refugiados. O Acnur surgiu como uma instituição apolítica. É uma instituição internacional, humanitária e de cunho social.⁹

O contexto demonstra que no período de 1945 a 1950 foi um tempo de crise econômica, política e social para a maioria dos países, tudo decorrente da Segunda Guerra Mundial, sem embargo que desde o final do século XVIII o indivíduo tendeu sem retrocesso a ser considerado como uma pessoa humana e detentora de direitos, e não mais como mero súdito. O indivíduo passou a ser considerado como sujeito de direitos, não um mero integrante de um corpo social.¹⁰

CONJUNTO NORMATIVO PARA PROTEÇÃO DE REFUGIADOS

A Convenção do Estatuto dos Refugiados conceituou o termo Refugiado de forma a circunscrevê-lo apenas a pessoas que passaram pelos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951. Restringir o status de refugiado aos vitimados pela Segunda Guerra Mundial deve-se ao contexto diplomático de então e à conformação do mapa mundial após o conflito, bem como decorre das tensões inerentes ao pós-guerra. O refugiado tem direito nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados à cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica, à carteira de trabalho e a um documento de viagem, pois ele tem direito a um asilo seguro. Os refugiados, de igual modo, estão sujeitos aos direitos econômicos e sociais, os mesmos que se aplicam em outros indivíduos, como assistência médica, direito de trabalhar, liberdade de circulação, liberdade de pensamento e, também, obrigações de respeitar as leis do país que o acolheu.

⁸ AMARAL JÚNIOR, Alberto do; MOISÉS, Cláudia Perrone. *O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem*, p. 14.

⁹ AMARAL JÚNIOR, Alberto do; MOISÉS, Cláudia Perrone. *O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem*, p. 15.

¹⁰ PINHO, Rodrigo César Rebello. *Teoria geral da constituição e direitos fundamentais*, v. 17, 2. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 66.

O Estatuto dos Refugiados prevê no artigo 6.A.II 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 encontra 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.¹¹

Conforme os países passavam a atuar nas causas dos refugiados, houve necessidade de um termo mais amplo que assegurasse legalmente ocorrências a partir de então. O dispositivo foi alterado pelo Protocolo de 1967, relativo ao Estatuto dos Refugiados. Esse protocolo passou a vigorar em 4 de outubro de 1967, com o intuito de ampliar o escopo conceitual dos refugiados, para que os novos pleiteantes do *status* pudessem solicitar proteção, sem observância da antiga restrição temporal.

Com o tempo e a emergência de novas situações geradoras de conflitos e perseguições, tornou-se crescente a necessidade de providências que colocasse os novos fluxos de refugiados sob a proteção das provisões da Convenção. Assim o Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados foi preparado e submetido à Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966. Na Resolução 2198 (XXI) de 16 de dezembro de 1966, a Assembleia tomou nota do Protocolo e solicitou ao Secretário-Geral que submetesse o texto aos Estados para que o ratificassem. O Protocolo foi assinado pelo Presidente da Assembleia Geral e o Secretário-Geral no dia 31 de janeiro de 1967 e transmitido aos governos. Entrou em vigor em 4 de outubro de 1967.¹²

Sendo assim, esses instrumentos normativos revestem-se de relevância e os principais instrumentos internacionais contemporâneos, voltados à proteção dos refugiados, adotam a prescrição do conceito ampliado, bem como seus teores são altamente reconhecidos internacionalmente: “A Assembleia Geral tem frequentemente chamado os Estados a ratificar esses instrumentos e incorporá-los à legislação interna. A ratificação também tem sido recomendada por várias organizações, tal como o Conselho da União Europeia, a União Africana e a Organização dos Estados Americanos”.¹³

¹¹ Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/direitos/tratado12.htm>>. Acesso em: 18/07/2016.

¹² ACNUR. Protocolo 1967 de 1951. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/>>. Acesso em: 29/06/2016.

¹³ Disponível em: <www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951>. Acesso em: 29/06/2016.

É sabido que o art. 48, da Lei n. 9.474, do Estatuto do Refugiado, expressa que a lei deverá ser interpretada em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com todo dispositivo pertinente de instrumento internacional de proteção de direitos humanos com o qual o governo brasileiro estiver comprometido. Esse protocolo procurou estabelecer compromissos administrativos entre os Estados-membros (signatários do protocolo), a ACNUR e as agências internacionais; além disso, o secretário-geral da Organização das Nações Unidas esclarece que leis e regulamentos devem ser elaborados ou promulgados para assegurar a aplicação do presente *status* dos refugiados.

Em 22 de novembro de 1984, a cidade de Cartagena das Índias, Colômbia, foi palco do colóquio para tratar da Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá, de onde surgiu a Declaração de Cartagena. O Brasil foi um dos trinta países latino-americanos que aderiu a declaração. Depois de conceituado “refugiado”, os Estados-membros na América Latina perceberam que havia muitos problemas a respeito de como organizar esse grupo dentro do país receptor sob os aspectos jurídico e humanitário. Representantes de governos e juristas latino-americanos debateram a proteção a refugiados e chegaram a conclusões e recomendações para o estabelecimento de políticas públicas de acolhimento e promoção à autossuficiência do paciente no país receptivo. É relevante destacar algumas recomendações do Texto Declarado:

Segunda – Propiciar que a ratificação ou adesão à Convenção de 1951 e ao Protocolo de 1967 no caso dos Estados que ainda o não tenham efetuados não seja acompanhada de reservas que limitem o alcance de tais instrumentos e convidar os países que as tenham formulado a que considerem o seu levantamento no mais curto prazo.

Terceira – Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se torna necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA14 (artigo 1º, § 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para

¹⁴ Convenção da Organização da Unidade Africana. Adoapta da Conferência dos Chefes de Estado e do Governo aquando da Sexta Sessão Ordinária (Adis Abeba, 10 de setembro de 1969). “Artigo 1º, § 2º O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade.” Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/>>.

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.

[...]

Quinta – Reiterar a importância e a significação do princípio de *non-refoulement* (incluindo a proibição da rejeição nas fronteiras), como pedra angular da proteção internacional dos refugiados. Este princípio imperativo respeitante aos refugiados deve reconhecer-se e respeitar-se no estado atual do direito internacional, como um princípio de *jus cogens*.

(...)

Oitava – Propiciar que os países da região estabeleçam um regime de garantias mínimas de proteção dos refugiados, com base nos preceitos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 e na Convenção Americana dos Direitos Humanos, tomando-se ainda em consideração as conclusões emanadas do Comitê Executivo do ACNUR, em particular a n. 22 sobre a Proteção dos Candidatos ao Asilo em Situações de Afluência em Grande Escala.

(...)

Décima primeira – Estudar com os países da região que contam com uma presença maciça de refugiados as possibilidades de integração dos refugiados na vida produtiva do país, destinando os recursos da comunidade internacional que o ACNUR canaliza para a criação ou geração de empregos, possibilitando assim desfrutar dos direitos econômicos, sociais e culturais pelos refugiados.¹⁵

Foram 17 conclusões estabelecidas no Colóquio de Cartagena. Houve o estabelecimento de pontos importantes para o acolhimento de refugiados, a participação destes na sociedade em que estiverem acolhidos, inclusive a não devolução forçada e contra a vontade dos pacientes ao país de origem. A análise da regulamentação jurídica dos refugiados exige também a menção do Estatuto dos Apátridas – 2002. Trata-se de abordagem necessária apesar de parecer transbordar do tema. O Estatuto dos Apátridas está insculpido no Decreto n. 4.246, de 22 de maio de 2002, com base no art. 84, VIII, da CRFB. É um documento fundamental para esclarecer pontos jurídicos e políticos, haja vista a não rara

¹⁵ ACNUR – Documentos. Declaração de Cartagena – Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1>. Acesso em: 18/07/2016.

confusão existente entre as condições de apátrida com a de refugiado ou deslocado. O periódico *Protegendo refugiados no Brasil e no mundo*, do ACNUR, distingue de modo interessante as figuras da pessoa do refugiado dos solicitantes de refúgio e dos deslocados internos, bem como os apátridas e retornados:

Refugiados: pessoas que estão fora de seu país natal por terem razões bem fundamentadas para temer perseguições relacionadas a conflitos armados, questões de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política, como também devido a violação generalizada de direitos humanos.

Solicitantes de refúgio: alguém que afirma ser refugiado, mas que ainda não tem seu pedido avaliado, definitivamente, pelos sistemas nacionais de proteção e refúgio.

Deslocados internos: são pessoas deslocadas dentro de seu próprio país, pelos mesmos motivos de um refugiado. Ou seja, não atravessaram uma fronteira internacional para proteção e permanecem em seu país natal.

Apátridas: são pessoas que não são consideradas como um nacional por nenhum país. A apátrida ocorre por várias razões, como discriminação contra minorias na legislação nacional, falha em incluir todos os residentes do país no corpo de cidadãos quando o Estado se torna independente (secessão de Estados) e conflitos de leis entre Estados.

Retornados: pessoas que retornam voluntariamente e em segurança a seus países de origem.¹⁶

A norma claramente prescreve: “Artigo 1 – Definição do Termo ‘Apátrida’ – 1. Para os efeitos da presente Convenção, o termo ‘apátrida’ designará toda pessoa que não seja considerada seu nacional por nenhum Estado, conforme sua legislação”.¹⁷ O apátrida possui características, algumas semelhantes com as do Estatuto dos Refugiados, sendo que para se estabelecer no território nacional o pretendente a acolhimento não pode ter cometido crime contra a paz, delito de guerra, delito contra a humanidade, delitos graves de índole não política fora de seu país de residência e antes de ser admitido no país receptor, ou até mesmo aqueles que são considerados culpados de atos contrários aos propósitos e princípios das Nações Unidas.

Observação importante deve ser feita sobre as obrigações dos apátridas, de acordo com o art. 2º do referido decreto: “Todo apátrida tem, a respeito do país em que se encontra, deveres que compreendem especialmente a obrigação de

¹⁶ ACNUR – Agência da ONU para Refugiados. UNHCR – The UN Refugee Agency. Cartilha: *Protegendo refugiados no Brasil e no mundo*, p. 9.

¹⁷ Planalto do Governo Brasileiro – Acervo – Legislação – Decreto n. 4.246, de 22 de maio de 2002 – Estatuto dos Apátridas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4246.htm>. Acesso em: 18/08/2016.

acatar suas leis e regulamentos, bem como as medidas adotadas para a manutenção da ordem pública”.¹⁸

Nesse contexto, é relevante a análise como o legislador brasileiro busca fazer cumprir as garantias fundamentais do ser humano e da dignidade da pessoa humana no mesmo momento em que deve preservar a segurança territorial nacional.

ESTADO BRASILEIRO, DIREITOS E GARANTIAS DOS REFUGIADOS

Conforme a doutrina, a dignidade humana está relacionada à constituição de um *Estado Democrático de Direito*. A Constituição Federal Brasileira de 1988 expõe os Princípios Fundamentais do Estado brasileiro e estabelece, formalmente:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e dos Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

III – a dignidade da pessoa humana.¹⁹

Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade (...) representa insurgência contra todo o sistema, subversão de valores fundamentais.”²⁰

Insculpida como *Estado Democrático de Direito*, a República Federativa do Brasil tem como fundamentos a soberania, a cidadania e a dignidade de pessoa humana. Conforme Pinho, “Podemos conceituar o Estado Democrático de Direito como o Estado regido por leis, em que o governo está nas mãos de representantes legitimamente eleitos pelo povo”.²¹ O Estado brasileiro é uma sociedade política dotada de características próprias, ou tidas como elementos essenciais que a distinguem dos demais Estados como: povo, território e soberania. “É pelo Estado e por intermédio da atuação estatal que os direitos esculpidos

¹⁸ Planalto do Governo Brasileiro – Acervo – Legislação – Decreto n. 4.246, de 22 de maio de 2002 – Estatuto dos Apátridas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4246.htm>. Acesso em: 18/08/2016. “Art. 2º, Obrigações Gerais – Todo apátrida tem, a respeito do país em que se encontra, deveres que compreendem especialmente a obrigação de acatar suas leis e regulamentos, bem como as medidas adotadas para a manutenção da ordem pública.”

¹⁹ *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988, organizador Alexandre de Moraes. São Paulo: Atlas, 2014. p. 1.

²⁰ PINHO, Rodrigo César Rebello, apud Celso Antônio Bandeira de Mello. *Teoria geral da constituição e direitos fundamentais*. p. 54.

²¹ PINHO, Rodrigo César Rebello. *Teoria geral da constituição e direitos fundamentais*, p. 56.

na Constituição se concretizam no mundo fático”.²² O mesmo autor traz a definição de Estado proposta por Georg Jellinek como “a corporação de um povo, assentada num determinado território e dotado de um poder originário de mando”. A partir desse conceito, a doutrina, à unanimidade, elenca três elementos fundamentais do Estado: poder, população e território.²³

Assim, no art. 3º, I e IV, da CRFB/1988, teve como objetivo fundamental a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, que busca promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. A promoção do bem de todos, ou seja, o bem comum, que consiste em uma sociedade solidária pautada nos interesses do grupo de pessoas, buscando garantir o bem-estar social e a dignidade da pessoa humana, não podendo haver qualquer forma de discriminação. O bem comum é a causa final constitutiva do Estado, que, segundo o autor:

O Estado de Direito deve pautar sua existência tendo como desidrato o bem comum, que é a realização total das necessidades de um povo. O bem comum é buscado através de três planos distintos: políticos, jurídicos e social. No plano político, o Estado deve manter a segurança externa e interna dos cidadãos. No plano jurídico, o bem comum traduz-se no ideal de justiça, que é o próprio fundamento de todo o sistema jurídico. No plano social, o bem comum é o atendimento às necessidades do povo (educação, saúde, seguridade social, etc.).²⁴

No caso de refugiados, ataca o princípio fundamental da “dignidade da pessoa humana”, que, segundo o autor: “O valor dignidade da pessoa humana deve ser entendido como o absoluto respeito aos direitos fundamentais, assegurando-se condições dignas de existências para todos”.²⁵ Não se deve olvidar que todo o indivíduo é sujeito de direito, como já citado pelo autor Pinho no primeiro capítulo do presente artigo: “Após as grandes revoluções no final do século XVIII, o indivíduo passou a ser considerado como um sujeito de direitos e não como mero integrante de um corpo social”.²⁶

Além disso, o texto constitucional traz como destinatários de direitos e deveres individuais e coletivos todas as pessoas, os brasileiros e os estrangeiros residen-

²² SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado. *Direitos humanos e cidadania*. São Paulo: RT, 2010. p. 101.

²³ SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado. *Direitos humanos e cidadania*, p. 101.

²⁴ SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado. *Direitos humanos e cidadania*. São Paulo: RT, 2010. p. 111.

²⁵ SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado. *Direitos humanos e cidadania*, p. 57.

²⁶ PINHO, Rodrigo César Rebello. *Teoria geral da constituição e direitos fundamentais*, p. 75

tem no País: “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”.²⁷ Os refugiados são pessoas que supostamente gostariam de estar em seus países de origem, vivendo juntos com seus familiares, em seus próprios lares, com suas culturas e tradições, mas devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, de conflitos principalmente políticos e religiosos, são obrigados a deixar seus países de nacionalidade para buscar proteger o bem maior: a vida.

Vale trazer para a análise algumas garantias constitucionais que estão intrinsecamente voltadas para “os refugiados” como garantia de direitos fundamentais. A livre locomoção no território nacional em tempo de paz possibilita a qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens. O direito de liberdade é abrangente: liberdade de locomoção, crença religiosa, associação, reunião, ação profissional, opinião – é o próprio motivo da existência do homem, agir com consciência e ter o poder de decidir e escolher os seus próprios atos. Sempre salientando que quando o texto trata “nos termos da lei” significa que leis infraconstitucionais e tratados internacionais devem existir para tais exercícios do direito, os quais devem ser respeitados por toda a população, pois têm como objetivo garantir a ordem pública no território nacional. A Constituição da República Federativa Brasileira de 1988 teve por base constitucional nas relações internacionais, com o objetivo da prevalência dos direitos humanos,²⁸ defesa da paz, repúdio ao terrorismo e ao racismo, cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, concessão de asilo político, conforme o art. 4º, II, VI, VIII, IX e X.

A legislação brasileira que recepciona os refugiados tem base na Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997, que define mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e estabeleceu a criação de um Comitê Nacional para os Refugiados – Conare, que é um órgão colegiado e vinculado ao Ministério da Justiça, o qual tem por finalidade analisar e decidir todos os pedidos de refúgio no Brasil, além de definir soluções duráveis que permitiram reconstruir a vida dessas pessoas com paz e dignidade, tema que será analisado mais adiante neste artigo.

Nesse contexto, vale relatar que o Brasil é membro da Organização das Nações Unidas desde 24 de outubro de 1945. A Organização das Nações Unidas (ONU), em 14 dezembro de 1950, criou por meio da Assembleia Geral o órgão Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR,²⁹ o qual teve como objetivo proteger e assistir as vítimas de perseguições, da violência e da intolerância. Em 1977, o ACNUR celebrou um acordo com o Brasil estabelecen-

²⁷ Constituição da República Federativa do Brasil, p. 5.

²⁸ Constituição da República Federativa do Brasil, p. 2.

²⁹ ACNUR. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/o-acnur-no-brasil>>. Acesso em: 18/07/2016.

do um escritório *ad hoc* na cidade do Rio de Janeiro. Porém, passou efetivamente a atuar somente em 1980, com o processo de redemocratização.

SITUAÇÃO DOS REFUGIADOS NO BRASIL

Conforme dados divulgados pelo ACNUR e de acordo com o Conare, em outubro de 2014 o número de refugiados alcançou 7.289 reconhecidos, de 81 nacionalidades distintas, sendo 25% deles mulheres, incluindo os refugiados reassentados, que são aqueles que não podem retornar para o seu país devido a uma fundada perseguição; nesses casos, o ACNUR direciona-os para países consignatários como Estados Unidos, Austrália, Canadá, Países Nórdicos, Brasil, Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai. O número total de pedidos de refúgio aumentou mais de 930% entre 2010 e 2014 (de 566 para 5.882). Até outubro de 2014, foram contabilizadas outras 8.302 solicitações.

A maioria dos solicitantes de refúgio vem da África, Ásia (inclusive Oriente Médio) e América do Sul, isso significa que a população de refugiados no Brasil vem crescendo de forma acelerada. Esse perfil sofreu grande alteração com o aumento das solicitações feitas por sírios, libaneses e congolenses. Em termos de gênero e idade, os dados do Conare demonstram que o percentual de mulheres diminuiu de 20% (em 2010 e 2011) para 10% (em 2013), mantendo-se estável em 2014. A metade dos solicitantes de refúgio é formada por adultos entre 18 e 30 anos. Apenas 4% são apresentados por menores de 18 anos, dos quais 38% correspondem a crianças entre 0 e 5 anos. Portanto, para que os Estados possam contribuir cumprindo seus compromissos internacionais e constitucionais na prestação de proteção internacional e promover soluções duradouras para refugiados e outras populações de interesse, o ACNUR conta no Brasil com um escritório-sede em Brasília e duas unidades em São Paulo, que cuidam, respectivamente, da proteção e integração de refugiados e da arrecadação de fundos privados. A agência trabalha em estreita parceria com os governos (federal, estadual e municipal), o setor privado e organizações da sociedade civil que operam em regiões estratégicas do País. As ONGs parceiras estão localizadas nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Amazonas e Distrito Federal.

Em 2014, a maioria das solicitações de refúgio no Brasil foi apresentada em São Paulo (26%), no Acre (22%), no Rio Grande do Sul (17%) e no Paraná (12%). Todas as solicitações de refúgio apresentadas no Brasil são analisadas e decididas pelo Conare, que é composto de representantes dos ministérios da Justiça, das Relações Exteriores, da Educação, do Trabalho e da Saúde, além de representantes da Polícia Federal e de organizações da sociedade civil que trabalham com o tema dos refugiados. Observa-se que o número de refugiados recebidos no Brasil vem aumentando a cada ano; no entanto, a nossa base jurídica atual é o Estatuto do Refugiado de 1951, o qual passou a ser consignatário em 1960; a Lei n. 9.474/97, que trata dos direitos dos refugiados; e estando os refugiados sujeitos aos deveres

dos estrangeiros no Brasil, logo tem arcabouço na Lei n. 6.815/80, a qual define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e criou o Conselho Nacional de Imigração.³⁰

Portanto, é interessante o governo ser ágil e estabelecer os procedimentos da situação jurídica do refugiado para que eles possam estar de acordo com o sistema legal. É um assunto e uma situação muito nova para o País lidar de forma tão eficiente, principalmente quanto ao alto número de autorização de permanência, de asilo e de imigração; porém, de suma importância, pois dispensa cuidados aos direitos fundamentais individuais em relação à dignidade da pessoa humana.

O Brasil atua com o intuito de atender diretrizes estabelecidas pelas convenções, declarações e protocolos, aos quais é signatário; dessa forma, tanto instituições que já existiam quanto outras que foram criadas devem proteger os refugiados e assegurar direitos universais e fundamentais. Cáritas e Adus são as principais instituições que atuam no acolhimento, na proteção e na defesa dos direitos dos refugiados no Brasil.

A Cáritas é uma organização não governamental da Igreja Católica e organismo da CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. Seu princípio é contribuir para um mundo mais digno e mais justo, principalmente para as pessoas excluídas da sociedade. No início a Cáritas partiu para uma prática assistencialista, ajudando a camada mais pobre da população, realizando a distribuição dos mantimentos através de doações vindas de organizações europeias. Atualmente, a Cáritas Brasileira assume a palavra caridade no sentido de solidariedade, na perspectiva da “solidariedade pela vida”. A Cáritas atua na defesa dos direitos humanos e do desenvolvimento sustentável solidário na perspectiva de políticas públicas, com uma mística ecumênica. Seus agentes trabalham junto aos excluídos e excluídas, muitas vezes em parceria com outras instituições e movimentos sociais.

Já em São Paulo a CÁRITAS ARQUIDIOCESANA DE SÃO PAULO – CASP é um organismo da Arquidiocese de São Paulo, fundada em 04 de abril de 1968 e com refundação em 18 de outubro de 1987, atuante até os dias de hoje, articulando e organizando a prática da solidariedade das comunidades em favor das vítimas das emergências naturais e dos excluídos nas urgências sociais.³¹

³⁰ Ainda é prematuro afirmar se a nova Lei de Imigração (Lei n. 13.445/2017) recentemente aprovada no Brasil provocará reflexos na legislação de refúgio brasileira existente antes da sua promulgação, apesar de a ONG Conectas Direitos Humanos definir que a proposta “abandona a visão de que o imigrante é uma ameaça à segurança nacional e passa a tratar o tema sob a perspectiva dos direitos humanos”. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/o-que-muda-com-a-nova-lei-de-migracao>>. Acesso em: 06/07/2017.

³¹ Cáritas. Manual do voluntariado CASP. Relatório CASP – 1996; Cáritas na promoção da solidariedade – Como Organizar a ação Caritas – da Cáritas Brasileira – série Cartilhas. Disponível em: <http://www.caritassp.org.br/?page_id=10>. Acesso em: 30/06/2016.

A Cáritas e a Adus são instituições localizadas na capital do estado de São Paulo e contribuem efetivamente para causas sociais, assistenciais e judiciais dos refugiados nessa capital. A Adus foi fundada em 10 de outubro de 2010 e hoje é composta de três fundadores: Marcelo Haydu, Andrea Piccini e Victor Mellão.

A situação dos refugiados residentes no Brasil é bastante complexa. Faltam locais para acolhimento; a maioria dos brasileiros – por falta de informação – não sabe ao certo quem são essas pessoas, o que acarreta casos de xenofobia; tal falta de informação também dificulta a inserção dessa população no mercado de trabalho; muitas vezes, necessidades básicas, tais como alimentação e vestimenta também fazem parte do dia a dia dessas pessoas.

As dificuldades são diversas. Nesse contexto, visando gerar melhores condições para integração desses solicitantes de asilo e refugiados, foi fundado, em 2010, por 3 amigos internacionalistas e pesquisadores do tema do refúgio, o Adus – Instituto de Reintegração do Refugiado. Desde então, realizamos diversas ações voltadas à conscientização, diminuindo os casos de preconceito contra essas pessoas; diversos postos de trabalho foram criados; vagas em cursos foram logradas; muitos voluntários foram incluídos ao nosso grupo de colaboradores e contribuem efetivamente em nossas ações e projetos. Solicitantes de refúgio e refugiados passaram a ter voz. O Adus já se configura como um novo paradigma na relação entre os refugiados e a sociedade civil brasileira, atuando de forma transparente e democrática.³²

As primeiras dificuldades que os refugiados enfrentam ao permanecerem no Brasil é a comunicação. Em sua maioria, não se expressam na língua portuguesa, portanto, não conseguem se comunicar, se fazer compreendido e compreender. No contexto histórico dos refugiados, restou esclarecido que estes são pessoas exiladas ou fugitivas de seus países de origem, por motivos de religião, política, raça, guerra ou outras razões mais modernamente deduzidas, como a xenofobia e outras formas de intolerância. A Revista da Justiça Federal de Primeiro Grau em São Paulo traz a seguinte matéria de Ricardo Nabarro sobre o tema:

Guerras, terrorismos, perseguições étnicas religiosas, políticas etc. São vários os motivos que levam milhões de pessoas a fugir de suas casas carregando apenas alguns pertencentes e deixando para trás toda uma história de vida que, por vezes, foi permeada por sofrimento e ameaças. Segundo dados da Anistia Internacional e da Comissão Europeia, a crise migratória atual já se compara à da Segunda Guerra Mundial, atingindo 60 milhões de pessoas deslocadas de seus lares involuntariamente.³³

³² Adus. Disponível em: <<http://www.adus.org.br/sobre-nos/historico/>>. Acesso em: 30/06/2016.

³³ Revista da Justiça em Primeiro Grau Nabarro, Edição 51, Ano X – fevereiro 2016, Ricardo Na-

O menino sírio de 11 anos, Agyad Khalid Abu Hashish,³⁴ que vive no Brasil há pouco mais de um ano, contou que os aviões começaram a atacar e a família do menino teve de sair correndo, somente com as roupas do corpo. Vieram para o Brasil buscar ajuda para sobreviver. Morreram na guerra o irmão, o primo e o tio. Eles sabem que o Brasil pertence a uma região que há muito não vive conflitos como uma guerra civil. A distância e o fato de não existir hipótese de percurso estritamente terrestre fazem do Brasil um destino, em sua maioria, de pessoas vindas do mesmo continente. No entanto, face o agravamento da situação humanitária, o flagelo prolongado e a ajuda internacional, a preferência pelo Estado brasileiro tem aumentado expressivamente nos últimos quatro anos.

De acordo com o CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados e órgãos vinculados ao Ministério da Justiça, até dezembro de 2015 o Brasil tinha reconhecido 8.530 pedidos de refúgio, o dobro registrado em dezembro de 2011 (4.351). Cerca de 30 mil pessoas procedentes principalmente da Síria, Colômbia, Angola e República do Congo ingressam com pedido de refúgio no país. Esse número não inclui 45 mil solicitações feitas por haitianos, uma vez que essas são encaminhadas para o Conselho Nacional de Imigração para autorização de concessão de permanência por razões humanitárias (Resolução CNIG n. 08/2006 e Resolução Normativa CNIG n. 27/1998).³⁵

Nabarro ainda esclarece que, no caso de refugiados sírios, isso pode ser explicado pela postura solidária do Brasil com as vítimas do conflito naquela nação, inclusive por meio da aprovação da Resolução Normativa n. 17, do Conare.³⁶ A Resolução Normativa n. 17³⁷ trata dos indivíduos forçosamente deslocados por

barro. Refugiados no Brasil, esclarece os motivos que milhares pessoas deixam os seus países e a realidade que encontram no Brasil, p. 8.

³⁴ Band News YouTube, publicação de 27 de setembro de 2015. Menino sírio conta história da família refugiada no Brasil.

³⁵ Ministério da Justiça e Cidadania. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/conare-renova-medida-que-facilita-emissao-de-vistos-a-pessoas-afetadas-pelo-conflito-na-siria>>. Acesso em: 29/08/16.

³⁶ *Revista da Justiça em Primeiro Grau Nabarro*, Edição 51, Ano X, fev. 2016, Ricardo Nabarro. Refugiados no Brasil, esclarece os motivos que milhares pessoas deixam os seus países e a realidade que encontram no Brasil, p. 8.

³⁷ Resolução Normativa n. 17, de 20 de setembro de 2013 – Ministério da Justiça – Secretaria Nacional de Justiça – Departamento de Estrangeiros – Coordenação-Geral de Assuntos de Refugiados – Comitê Nacional para os Refugiados (Conare) – DOU de 24/09/2013 (n. 185, Seção 1, p. 29).

Dispõe sobre a concessão de visto apropriado, em conformidade com a Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980, e do Decreto n. 86.715, de 10 de dezembro de 1981, a indivíduos forçosamente deslocados por conta do conflito armado na República Árabe Síria.

“Art. 1º – Poderá ser concedido, por razões humanitárias, o visto apropriado, em conformidade com a Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980, e do Decreto n. 86.715, de 10 de dezembro de

conta do conflito armado na República Árabe Síria, norma que facilita a entrada no Brasil de quem queira solicitar refúgio em decorrência da guerra na Síria.

Movimentações de pessoas pelo mundo, como essas, são uma realidade crescente, motivadas por razões diversas, como: conflitos, perseguições e intolerância política e religiosa. A grande visibilidade dessas ocorrências, bem como a clareza de imagens, revelam, como jamais visto antes, os detalhes mais dolorosos e sórdidos da situação de vulnerabilidade a que está sujeita a população civil de países como Síria, Haiti, Iraque, Líbia, além de países africanos. O conhecimento mobiliza a ajuda internacional. Outros fatores – como a tendente universalização do trato jurídico desta questão –, além do enfrentamento mais organizado do problema com a cooperação internacional, adicionado a financiamentos obtidos de governos e de entidades privadas, aproveitam as facilidades que a tecnologia de transportes e a democratização de acesso têm proporcionado em vista do fenômeno da globalização econômica e da internacionalização da cultura.

No Brasil, o ingresso de refugiados acontece, em grande medida, pelas fronteiras das regiões Norte e Centro-Oeste. Apesar disso, a maior parte das pessoas acaba por ser convencida, pelos fatos ou por outros que migraram antes, a prosseguir sua jornada até a região Sudeste, onde há mais atividade econômica e lugares que sugerem haver mais possibilidade de reconstruir a vida com oportunidade de trabalho e subsistência. A sociedade da informação encurta distâncias, aproxima e reaproxima pessoas, esclarece dúvidas, ensina caminhos, empodera de direitos e participa ativamente de processos de decisão de pessoas nessas condições.

Abre-se aqui espaço para citar o sociólogo polonês Zygmunt Bauman,³⁸ que, a pretexto de sua obra “Estranhos à nossa porta”, motivou a rede de televisão Al Jazeera a produzir uma animação sobre o medo que o mundo sente dos refugiados, publicado na página fronteiras.com, conforme transcrito a seguir:

A narração do próprio Bauman defende a hipótese de que os refugiados simbolizam nossos piores medos: a perda de tudo conquistado na vida,

1981, a indivíduos afetados pelo conflito armado na República Árabe Síria que manifestem vontade de buscar refúgio no Brasil.

Parágrafo único – Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população em território sírio, ou nas regiões de fronteira com este, como decorrência do conflito armado na República Árabe Síria.

Art. 2º – O visto disciplinado por esta Resolução Normativa tem caráter especial e será concedido pelo Ministério das Relações Exteriores.

Art. 3º – Esta Resolução Normativa vigorará pelo prazo de 2 (dois) anos, podendo ser prorrogada.

Art. 4º – Esta Resolução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

PAULO ABRÃO – Presidente do Comitê”.

³⁸ BAUMAN, Zygmunt. *Estranhos à nossa porta*. São Paulo: Zahar, 2017.

a pobreza inesperada, o fim da segurança. A tradução da citada narrativa compreende nas palavras do sociólogo o que segue: Estas pessoas que estão vindo agora são refugiados que não são famintos, sem pão ou água. São Pessoas que, ontem, tinham orgulho de seus lares, de suas posições na sociedade, que, frequentemente, tinham um alto grau de educação e assim por diante. Mas agora são refugiados. E eles vêm para cá. Quem eles encontram aqui? O precariado. O Precariado vive na ansiedade. No Medo. Nós temos pesadelos. Tenho uma ótima posição e quero mantê-la. “Precariado” vem da palavra francesa *précarité* que, em livre tradução, significa andar em areias movediças. Agora, surgem estas pessoas da Síria e da Líbia. Elas trazem esta ameaça de países distantes para nossas casas. De repente, eles aparecem ao nosso lado. Não conseguimos omitir suas presenças. Os refugiados simbolizam, personificam nossos medos. Ontem, eram pessoas poderosas em seus países. Felizes. Como nós somos aqui, hoje. Mas, veja o que aconteceu hoje. Eles perderam suas casas, perderam seus trabalhos. O choque está apenas começando. Não existem atalhos para o problema. Não existem soluções rápidas. Então, precisamos nos preparar para um tempo muito difícil que está chegando. Esta onda de imigração que aconteceu no ano passado (2016) não foi a última. Há mais pessoas esperando. Precisamos aceitar que esta é a situação. Vamos nos unir e encontrar uma solução.

Os últimos anos fizeram do Brasil um destino escolhido por um crescente número de refugiados de acordo com o Conare, estabelecido na Lei n. 9.474/97, órgão colegiado vinculado ao Ministério da Justiça com atribuição de analisar e decidir todos os pedidos de refúgio no Brasil, além de definir soluções duráveis que permitiram reconstruir a vida dessas pessoas com paz e dignidade. A imagem de país democrático, pacífico e economicamente estável atraiu, além da atenção de investidores, pessoas de aproximadamente 81 nacionalidades diferentes, que vieram em busca de sobrevivência, segurança, proteção da integridade física, emprego e paz para criar as suas famílias. A cidade de São Paulo é um dos principais destinos.

De acordo com a lei brasileira, os refugiados, estrangeiros e apátridas são sujeitos de direitos e deveres, pois não se exime o desconhecimento da lei sob alegação do estado civil político diverso. No entanto, eles se deparam com vários problemas, além de dificuldades como emissão de documentos, reconhecimento de formação profissional, preconceito racial e social, empregabilidade, necessidades de atendimento médico e moradia, entre outros serviços que tocam diretamente a dignidade humana. A capital do maior estado do País recebe atualmente milhares pessoas de diversas origens, predominantemente da Bolívia, do Haiti, de países africanos, da Síria, da Líbia, do Líbano no médio oriente e, crescentemente, da Venezuela face à crise política e econômica pela qual passa. Não há um senso capaz de apontar confiavelmente esse número de pessoas com maior precisão.

Hoje os refugiados são uma questão que tem ocupado atenção nos principais gabinetes governamentais da cidade de São Paulo, haja vista que a pujança que os atraiu deu lugar a uma crise econômica sem precedente, o que dificulta o acolhimento de suas demandas e os transforma em população sob risco social. O fluxo migratório de pessoas para o Brasil e para a cidade de São Paulo é parcialmente resultado da sociedade da informação, que, neste caso, se retroalimenta de uma rede própria, cujo parâmetro comparativo de realidades é estabelecido em tempo real com a comunidade de origem por telefone e pela internet, fazendo do Brasil e de São Paulo ainda atrativos, apesar das dificuldades aqui encontradas. As experiências dos que aqui estão trafegam por voz, texto e imagem. Se tivermos em conta pessoas amedrontadas vulneráveis e precarizadas em seus países de origem, o que lhes chega é uma vitrine atraente, tendo em consideração as dificuldades esboçadas para o ingresso de mais pessoas em países do continente europeu.

Aquilo que o Estado não consegue atender busca ser suprimido por ONGs, organizações sociais ou mesmo pela comunidade local, leiga ou religiosa, mas em sua maioria acolhedora. Todavia, essa receptividade começa a encontrar resistência quando se trata de disputar os mesmos e já insuficientes recursos de assistência social, na educação e especialmente na saúde pública. Há que se considerar o risco de mudança do sentimento de generosidade pelo do medo.

A Secretaria Municipal da Saúde, estrutura da Prefeitura da Cidade de São Paulo, já identifica alguns riscos decorrentes do aumento da população refugiada, como o ressurgimento de doenças que estavam controladas após anos de vacinação maciça da população. Sarampo, tuberculose e a temida poliomielite voltam a ser preocupação, haja vista que os refugiados não foram imunizados em seus países de origem. O alerta intensifica-se na medida em que as crianças refugiadas passam a frequentar escola e creche com a população local. O movimento de chegada decorre de emergência pública nos países de origem e não dá aos locais de recepção tempo sequer para definir sobre o modo de acolhimento; assim, planejar faz parte do imponderável. Nessa esteira, o impacto do acréscimo de demanda sobre uma oferta já insuficiente de serviços públicos atua de modo desfavorável aos já vulneráveis refugiados. Ficam criadas as condições para uma atmosfera de intrusão.

Agregue-se a isso a perspectiva de constrição fiscal que o Brasil enfrenta, como resultado do período econômico recessivo que freia investimentos e, inclusive, atua negativamente sobre a manutenção do custeio atual. Esse quadro remete a uma necessidade de apoio de entidades de fora da administração pública, como empresas, associações e organizações sociais e não governamentais, sendo que estas últimas atuam preferencialmente no aspecto humanitário, aliadas às instituições religiosas. A cidade de São Paulo, apesar das dificuldades que enfrenta sob o ponto de vista dos déficits infraestrutural e de custeio, ainda

oferece melhor condição que os países de origem; dessa forma, não importando essas restrições em desestímulo. O desafio é evitar que pessoas vulneráveis sejam ainda repudiadas como concorrentes por postos no mercado de trabalho e, em decorrência desse tipo de animosidade, passem a ser vítimas da violência urbana respaldada em sentimento xenófobo e de intolerância de largo espectro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Refugiados são pessoas a sofrer premente perigo de vida em vista de perseguições decorrentes de conflitos religiosos, políticos, culturais e desastres naturais, dentre outras motivações. A exposição a qualquer destas ou a um conjunto de hipóteses como as descritas sujeita-as a uma condição de extrema vulnerabilidade, obrigando-as a deixar seus países de origem e buscar segurança pessoal em outro local. Recentemente essa movimentação ocupa atenção de governos dos países centrais e emergentes, em especial, por reunirem melhores condições de vida e oportunidades de trabalho. Cresceu de maneira importante o número de pedidos de refúgio, e não foi diferente no Brasil, que, além de envergar a posição de país emergente, é signatário de todas as mais importantes regras de direito internacional protetivas dos direitos humanos e de proteção à dignidade humana das pessoas expostas às condições de necessitar de refúgio. Além disso, o próprio texto constitucional colocou o Brasil em posição de nação acolhedora, conforme indiretamente prestam auxílio ao direito internacional as disposições protetivas pétreas consignadas na Constituição Federal, quando trata dos direitos da pessoa.

De acordo com o Estatuto do Refugiado, quem autoriza a concessão de permanecer no território nacional é o Conare, órgão ligado ao Ministério da Justiça, do Poder Executivo. No entanto, as decisões de negativa da concessão de refúgio podem ser objeto de recurso judicial, restando claro que não é dessa competência o poder de acolher ou rejeitar o pleito, atribuição exclusiva do Conare, em vista do conteúdo decisório revestido de cunho político.

Há, no entanto, outras dificuldades e enfrentamentos impostos aos refugiados, inclusive antes de obter o seu reconhecimento formal como tal. Um exemplo disso é a língua portuguesa, que se torna uma barreira, mas cuja dificuldade é amenizada com a ajuda de entidades civis e religiosas que se encarregam do abrigo inicial, localização de parentes, amigos e compatriotas já residentes e, de alguma forma, de ocupação para garantia da subsistência básica. Há centros que fornecem cursos de português aos que não dominam o idioma e também da língua nativa a brasileiros como forma de contrapartida ou de obter algum retorno financeiro.

Em São Paulo, há empresas que demandam por mão de obra básica que já utilizam o trabalho de refugiados com alguma regularidade, como nas áreas de

conservação e limpeza, tudo à medida em que uma formalização mínima é fornecida e obtida com apoio do Poder Público, como a expedição da Carteira de Trabalho – CTPS.

Os refugiados, tanto quanto os estrangeiros ou apátridas, devem respeitar as posturas da legislação brasileira e dos tratados internacionais. A Constituição Federal resguarda o essencial, a dignidade humana, sem discriminar nacionais ou estrangeiros. O governo da cidade de São Paulo adotou um comportamento coerente e impessoal sucessivamente por diversas gestões, mantendo o seu posicionamento acolhedor e fornecedor de condições de formalização do estrangeiro refugiado para retirar-lhe a clandestinidade e facilitar a inserção destes na sociedade. É uma opção política que tem mantido pacificada a relação com os brasileiros. Não resolve todos os problemas, mas fornece um encaminhamento inicial adequado para impulsionar a permanência dentro de uma perspectiva que ao longo do tempo permite inferir a hipótese de superação de barreiras e ascensão social com aquisição de direitos sociais.

Há em São Paulo bairros onde se fixaram comunidades de estrangeiros que imigraram especialmente durante o século XX. Nesses locais criaram raízes, formaram descendência e miscigenaram. São exemplos o Bom Retiro, Brás e Mooca, localidades encantadoras por manterem tradições originais dos imigrantes levadas à integração e estimado convívio com os brasileiros que por elas expressam evidente admiração. A sociedade contemporânea permite maior transparência e oferece uma radiografia mais atualizada desse quadro, o que, por um lado, se agrava com a chegada de mais pessoas; por outro, permite igualmente ao Poder Público atuar com e sem a parceria de setores da sociedade civil para adoção de medidas que mantenham a situação sob controle e dignidade.

REFERÊNCIAS

- ACNUR – *Agência da ONU para Refugiados*. UNHCR – The UN Refugee Agency. Cartilha: Protegendo refugiados no Brasil e no mundo.
- AMARAL JÚNIOR, Alberto; MOISÉS, Cláudia Perrone. *O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. Biblioteca Edusp de Direito 6. 1999.
- BALERA, Wagner. *Direito internacional dos refugiados nos 25 anos da Declaração de Cartagena*. São Paulo: Plêiade, 2009.
- BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.). *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. ACNUR. Brasília: Ministério da Justiça, 2010.
- BAUMAN, Zygmunt. *Estranhos à nossa porta*. São Paulo: Zahar, 2017.
- Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988, Alexandre de Moraes (Ord.). Edição 40ª, São Paulo: Atlas, 2014. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=VTBOBNvYrEo&feature=share>>. Acesso em: 27/09/2016.

GUSTIN, Miracy B. S.; DIAS, Maria Teresa Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica*. 2. ed. ver., ampl. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

PINHO, Rodrigo César Rebello. *Teoria geral da constituição e direitos fundamentais*, v. 17, 2. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2001.

Revista Consultor Jurídico, 2 de junho de 2012, 7h44. *Africano preso pede para não ser expulso do Brasil*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-jun-02/africano-teve-filha-brasileira-nao-expulso-pais>>. Acesso em: 01/10/2016.

Revista em Justiça Federal 1º grau. São Paulo, Edição 51, Ano X – fevereiro 2016. *Refugiados no Brasil – O perfil de quem solicita refúgio no país e a atuação da Justiça Federal* – matéria de Ricardo Nabarro.

SILVA, César Augusto S. da. *A política migratória brasileira para refugiados (1988 – 2014)*. Curitiba: Íthala, 2015.

SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado. *Direitos Humanos e cidadania*. 3ª. ed. São Paulo: RT, 2010.

USP – Universidade de São Paulo – Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declaração-Universal-dos-Direitos-Humanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html>>. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Acesso em: 21/09/2016.

Documentos Eletrônicos

ACNUR – Documentos. *Protocolo 1967 de 1951*. Disponível em: <www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/>. Acesso em: 29/06/2016.

ACNUR – Documentos. *Declaração de Cartagena*. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1>. Acesso em: 18/07/2016.

Adus – Instituto de Reintegração dos Refugiados. Disponível em: <<http://www.adus.org.br/sobre-nos/historico/>>. Acesso em: 30/06/2016.

Antônio Manoel de Oliveira Guterres – Bibliografia. Disponível em: <<https://www.antoniooguterres.gov.pt/antonio-guterres-biografia/>>. Acesso em: 31/10/2017.

Cáritas – Arquidiocese de São Paulo – Manual do voluntariado CASP. Disponível em: <http://www.caritassp.org.br/?page_id=10>. Acesso em: 30/06/2016.

Convenção da Organização da Unidade Africana. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/>>.

Declaração dos Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declaração-Universal-dos-Direitos-Humanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html>>. Acesso em: 18/07/2016.

JusBrasil. *Jurisprudência STF – EXTRADIÇÃO*: Ext 1332 DF – DISTRITO FEDERAL 9992852-19.2013.1.00.0000. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/310988253/extradicao-ext-1332-df-distrito-federal-9992852-1920131000000>>. Acesso em: 14/08/2016.

JusBrasil. *Jurisprudência – TRF 4ª. Apelação Cível*: AC 30706 RS 2004.71.00.030706-1. *Deferiu a concessão de refugiado*. Disponível em: <<http://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1316560/apelacao-civel-ac-30706/inteiro-teor-14087062>>. Acesso em: 14/08/2016.

Ministério da Justiça. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/central-de-atendimento/estrangeiros/refugio>>. Acesso em: 31/10/2017.

Ministério da Justiça e Cidadania. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/conare-renova-medida-que-facilita-emissao-de-vistos-a-pessoas-afetadas-pelo-conflito-na-siria>>. Acesso em: 29/08/16.

Prefeitura da Cidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 31/10/2017.

Planalto do Governo Brasileiro – Acervo – Legislação – Decreto n. 4.246, de 22 de maio de 2002. *Estatuto dos Apátridas*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4246.htm>. Acesso em: 18/08/2016.

Planalto do Governo Brasileiro – Acervo – Legislação – Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997. *Estatuto dos Refugiados*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acesso em: 1º/10/2016.

Resolução Normativa n. 17 – Conare. Disponível em: <http://cgbeirute.itamaraty.gov.br/pt-br/refugio_e_concessao_de_vistos_humanitarios.xml>. Acesso em: 31/10/2017.

Revista da Justiça em Primeiro Grau Nabarro, Edição 51, Ano X, fev. 2016, Ricardo Nabarro. *Refugiados no Brasil, esclarece os motivos que milhares pessoas deixam os seus países e a realidade que encontram no Brasil*, p. 8.

Vídeo. *Menino sírio conta história da família refugiada no Brasil*. Publicado em 27 de setembro de 2015. Os sírios representam a nacionalidade com mais refugiados reconhecidos no Brasil. Disponível em: <<http://fronteiras.com>>. Acesso em: 14/01/2017.

Data de recebimento: 06/02/17

Data de aprovação: 04/07/17