

Dissertação de Mestrado

**A PROTEÇÃO JURÍDICA AOS REFUGIADOS
PALESTINOS NO BRASIL: O CASO DO
CASAL FAEZ E SALHA**

SIMONE DA COSTA



Universidade Federal de Santa Catarina
Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais

SIMONE DA COSTA

**A PROTEÇÃO JURÍDICA AOS REFUGIADOS PALESTINOS
NO BRASIL: O CASO DO CASAL FAEZ E SALHA**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito, Programa de Mestrado, da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientadora: Doutora Danielle Annoni

Florianópolis

2011

Simone da Costa

**A PROTEÇÃO JURÍDICA AOS REFUGIADOS PALESTINOS
NO BRASIL: O CASO DO CASAL FAEZ E SALHA**

Esta Dissertação foi julgado(a) adequado(a) para obtenção do Título de “Mestre em Relações Internacionais”, e aprovad(o)a em sua forma final pelo Programa Programa de Mestrado, da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 21 de outubro de 2011.

Coordenador do Curso

Banca examinadora:

Professora Orientadora: Doutora Danielle Annoni

Membro da Banca Examinadora

Membro da Banca Examinadora

Este trabalho é dedicado ao casal Faez
Ahmad Abbas e Salha Mohammad Nassar,
pela garra.

AGRADECIMENTOS

A professora Dra. Danielle Annoni por ter aceitado dirigir a presente pesquisa.

A todos os funcionários da Associação Antonio Vieira (ASAV) pela simpatia e rapidez com que atendia aos meus pedidos;

Agradeço a minha família, em especial ao meu pai Avelino, pela força e ajuda sempre que precisei;

Ao marido Laerton pelo carinho e compreensão;

Agradeço a palestina intérprete e assistente da Associação Antonio Vieira (ASAV), Hayat Saleh que, além de grande amiga e gentil é extremamente generosa;

A todos os funcionários da Associação Antonio Vieira (ASAV) de Porto Alegre/RS pelo auxílio e respeito;

Ao casal palestino Faez Ahmad Abbas e Salha pelo imenso carinho com que fui recebida em seu lar.

“Todo particular que persegue um homem, seu irmão, apenas por este possuir opinião contrária a sua, é um monstro.”

“Devemos nos perdoar mutuamente nossos erros; a discórdia é o grande mal do gênero humano, e a tolerância é o único remédio.”

(VOLTAIRE, Dicionário Filosófico, 2002, p. 494 e 497)

RESUMO

A presente dissertação objetiva analisar a questão dos refugiados sob a ótica dos direitos fundamentais. O primeiro capítulo está concentrado em noções contextuais e introdutórias relativas ao tema dos refugiados; o segundo focaliza os elementos teóricos aplicáveis ao assunto: a proteção aos refugiados e o Regime Internacional dos Direitos Humanos; o terceiro capítulo, por fim, apresenta o estudo da garantia dos direitos fundamentais dos refugiados no direito pátrio em especial direito ao trabalho dentro do território brasileiro. No que se refere a este contingente, três elementos foram examinados: o contexto histórico da situação, a repercussão da presença de grande número de refugiados no país e das dificuldades mais objetivas que eles enfrentam, como encontrar trabalho e acessar os serviços sociais. Busca analisar como ocorre na prática, em especial no município de Sapucaia do Sul no Estado do Rio Grande do Sul, elaborando de forma sucinta o processo de concessão ou não do estatuto de refugiado de forma saber se o refugiado ao ter sua solicitação deferida, se vinculará à ordem jurídica brasileira, podendo exercer seus direitos fundamentais, resgatando, assim, sua cidadania.

Palavras-chave: Refugiados. Direitos humanos. Trabalho.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the refugee issue from the perspective of fundamental rights. The first chapter is focused on contextual and introductory notions concerning the refugee issue, the second focuses on the theoretical elements applicable to the subject: the protection of refugees and the International Regime of Human Rights, the third chapter, finally, presents the study of the warranty fundamental rights of refugees in the patriotic duty in particular the right to work within the Brazilian territory. With respect to this contingent, three elements were examined: the historical context of the situation, the impact of the presence of large numbers of refugees in the country and the difficulties they face more objective, such as finding work and accessing social services. It aims to analyze as it occurs in practice, particularly in south London municipality of Rio Grande do Sul, elaborating briefly the process of granting or not granting refugee status in order to know if a refugee when having your request granted, if binding to the Brazilian legal order, can exercise their fundamental rights, thus recovering his citizenship.

Keywords: Refugees. Human rights. Work.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACNUDH	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ANUSR	Administração das Nações Unidas para o Socorro e Reconstrução
CASP	Cáritas Arquidiocesana de São Paulo
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo
CEPARE	Comitê de elegibilidade para os Refugiados
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CIE	Carteira de Identidade de Estrangeiro
CIGR	Comitê Intergovernamental para Refugiados
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CONARE	Comitê Nacional de Refugiados
CREER	Créditos pra Empreendedores Refugiados
DIDH	Direito Internacional dos Direitos Humanos
DIR	Direito Internacional dos Refugiados
DPF	Departamento da Polícia Federal
EXCOM	Executive Committee (Comitê Executivo do ACNUR)
ECOSOC	Economic and Social Council (Conselho Econômico e Social da ONU)
FCCAM	Fundação Comissão Católica Argentina para as Migrações
IMDH	Instituto Migração de Direitos Humanos

IPQ	Instituto de Psiquiatria do Hospital das Clínicas
LdN	Liga das Nações
OEA	Organização dos Estados Americanos
OI	Organizações Internacionais
OIM	Organização Internacional para os Migrantes
OIR	Organização Internacional para os Refugiados
OLP	Organização para a Libertação da Palestina
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OUA	Organização de Unidade Africana
PARinAC	Parcerias em Ação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RNE	Registro Nacional de Estrangeiro
UNESCO	United Nations Education, Science and Culture Organisation (Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados)
UNICEF	United Nations Children Found (Fundo das Nações Unidas para a Infância)
UNRRA	United Nations Relief and Rehabilitation Administration (Administração das Nações Unidas para o Reconstrução)
UNRWA	United Nations Relief and Work Agency (Agência das Nações Unidas para Assistência e Construção para Palestinos do Oriente Próximo)

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 OS REFUGIADOS NO CENÁRIO MUNDIAL	19
2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA QUESTÃO: TERMINOLOGIAS E CONCEITOS	20
2.1.1 Institutos de asilo e refúgio: diferenciação	21
2.1.2 Do instituto do asilo	22
2.1.3 Do instituto do refúgio	30
2.1.4 Semelhanças e diferenças entre os dois institutos	34
2.1.5 Os migrantes e os refugiados	36
2.1.6 Do problema dos apátridas: nacionalidade e cidadania	39
2.2 A QUESTÃO DOS REFUGIADOS PERANTE OS DIREITOS HUMANOS	46
2.2.1 Os regimes internacionais de proteção a pessoa humana, direitos humanos, direito humanitário e direito dos refugiados	50
2.2.1.1 Direito Internacional Humanitário	52
2.2.1.2 Direito Internacional dos Direitos Humanos	56
2.2.1.3 O Direito Internacional dos refugiados	60
2.2.2 Os instrumentos jurídicos internacionais de proteção aos refugiados	66
3 A QUESTÃO DOS REFUGIADOS NO PLANO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	73
3.1 O STATUS DE REFUGIADO	73
3.1.1 Evolução do instituto do refúgio: requisitos legais, princípios fundamentais e procedimentos	75
3.1.2 A ampliação do conceito de refugiado	86
3.1.3 Possibilidades de solução para os refugiados: repatriamento, integração, assentamento	--
3.2 A TUTELA JURÍDICA INTERNACIONAL AOS REFUGIADOS	
3.2.1 A Liga das Nações, A ONU e seu órgão subsidiário, o ACNUR	99
4 O DIREITO AO TRABALHO DOS REFUGIADOS NO BRASIL: CASO DOS PALESTINOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	111

4.1 O INSTITUTO DO REFÚGIO NO BRASIL: EVOLUÇÃO HISTÓRICA	111
4.2 AS BASES LEGAIS DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS NO BRASIL.....	118
4.2.1 A Constituição Federal e o instituto do refúgio	120
4.2.2 Lei 9.474/97: Direitos e Deveres dos Refugiados	122
4.2.2.1 Da criação do CONARE	126
4.3 O DIREITO do TRABALHO AOS REFUGIADOS SEGUNDO AS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS	130
4.4 O PROCESSO LEGAL DE CONCESSÃO DE REFÚGIO NO BRASIL.....	132
4.5 O DIREITO AO TRABALHO PARA OS REFUGIADOS SEGUNDO O ESTATUTO DOS REFUGIADOS NO BRASIL	140
4.5.1 O programa de reassentamento no Brasil e a efetivação do direito ao trabalho legal.....	142
4.6 A PRINCIPAL CAUSA DOS FLUXOS DE REFUGIADOS PALESTINOS: BREVE RELATO DAS GUERRILHAS E SUAS IMPLICAÇÕES	148
4.6.1 Campos de refugiados palestinos	158
4.6.2 O tratamento dispensado pelo Brasil para os refugiados	161
4.6.3 Refugiados palestinos na cidade de Sapucaia do Sul, no Estado do Rio Grande do Sul: estudo de caso	166
5 CONCLUSÃO	177
REFERÊNCIAS	181
ANEXOS	

1 INTRODUÇÃO

O século XXI tem testemunhado a internacionalização de diversos temas que, outrora, se restringiam à esfera de jurisdição interna de competência de jurisdição exclusiva dos Estados. Esse processo propiciou a codificação, em esfera global, da procura de efetividade de direitos humanos, bem entre eles de direitos fundamentais de proteção aos indivíduos dentro do Estado.

Em virtude da globalização e da grande facilidade de mobilidade entre Estados, a especificidade de diversos assuntos provenientes desse amplo campo, propiciou o desenvolvimento, entre outras vertentes, do direito internacional dos refugiados.

O instituto do refúgio é um mecanismo de proteção internacional que busca beneficiar homens, mulheres e crianças que são forçados a deixar seus países de origem bem como suas residências devido a temores de perseguição, por raça, nacionalidade, religião, pertencimento a um grupo social ou por opinião política, conflitos externos e internos dos países, intolerância em relação às minorias e até mesmo cataclismas naturais.

Este instituto se funda no direito do asilo, previsto no artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Seu caráter humanitário e apolítico tem como base os princípios da solidariedade, tolerância, e, sobretudo, da dignidade da pessoa humana.

Trata-se de tema que tem suas origens na própria história da humanidade, e que desde muito tempo vem se tentando regulamentar. Contudo tal regulamentação, que somente ocorreu no século XX, ainda enfrenta grandes desafios frente à esfera normativa interna dos Estados.

É precisamente no seio da Liga das Nações que se encontram as origens históricas do Direito Internacional dos Refugiados, tendo, nas Nações Unidas, inicial a sua fase contemporânea.

Contudo, não existe a possibilidade de dissociar a realidade histórica mundial contemporânea da penosa trajetória para a construção e consolidação de legislação sobre o refúgio, a partir da criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) em 1950, da entrada em vigor da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados e de seu Protocolo de 1967.

Destacam-se entre os fatos históricos que contribuíram para o atual cenário mundial, os inúmeros casos de violação aos direitos humanos, os movimentos de libertação nacional, o separatismo étnico, o ressurgimento do nacionalismo exacerbado, o aumento de conflitos

armados internos, a queda dos grandes blocos ideológicos, o surgimento de novos grupos econômicos e os atentados terroristas em grande escala.

Sendo assim, o desenvolvimento desse tema, através de suas fases históricas é significativo por ser cada vez maior o número de refugiados na atualidade. Esse número tem preocupado tanto os governantes de diversos países, como também as organizações internacionais pertinentes.

Da mesma forma, as relações entre os Estados estão cada vez mais vinculadas à realização de objetivos supranacionais, sendo assim os efeitos de uma medida política tomada em um país afetam cada vez mais a situação do vizinho. Isso faz com que seja imprescindível o estabelecimento de coordenação de políticas sociais, econômicas e de desenvolvimento como instrumento de progresso regional.

Devido ao número cada vez mais crescente de pessoas que migram entre os países em busca de proteção fornecida por outros Estados, sendo que tal migração não ocorre mais somente no continente europeu, como era após a segunda guerra, cresce paulatinamente a busca pela aplicação correta da Convenção de 1951 e de outros instrumentos internacionais de proteção, a Assembléia Geral da ONU criou o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR, que atua em inúmeros países, entre eles o Brasil.

Acolher cidadãos que buscam refúgio não é apenas um ato de solidariedade, mas tem a transcendência de um conceito humanitário, que vem sendo construído gradualmente e afirmando-se a cada nova conquista institucional, para responder às necessidades das vítimas da perseguição e da intolerância em seus países de origem.

O Brasil, assim como outros países signatários da Convenção de 1951 e de outros instrumentos relacionados à proteção internacional, deve assegurar a concessão de refúgio às vítimas de perseguição que ingressem em nosso território e expressem o desejo de serem aqui reconhecidas como refugiadas.

O refugiado não é um migrante normal, com direitos de retorno ao seu país de origem e sua proteção. Ele é um migrante forçado, que busca em outro país respeito pelos seus direitos e proteção que o seu Estado de origem já não é mais capaz de lhe proporcionar. Necessita, assim, de apoio físico, psicológico e principalmente material no local de acolhimento, para reiniciar uma nova vida, dentre eles o direito a um trabalho que possa resgatar sua dignidade.

A proteção concedida a esses refugiados pode ser abordada de vários primas, religioso, sociológico, econômico, político humanitário e o jurídico. O presente trabalho abordará eminentemente o caráter jurídico da proteção dos Refugiados.

Em nosso país, o refúgio é regulamentado pela Lei nº 9474/97, que define os mecanismos de implementação da Convenção de 1951. Esta lei prevê um sistema simples no que concerne os procedimentos para obtenção do status de refugiado, que facilita a solicitação e a entrada de refugiados no país.

A mencionada lei criou o Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, quem tem a competência de analisar e deferir os pedidos de refúgio, decidir sobre a perda da condição de refugiado e coordenar, no âmbito governamental, as ações de proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados.

A presente dissertação é resultante de pesquisa bibliográfica existente acerca dos direitos e deveres dos refugiados previstos na Lei nº 9474/97 e sua importância reside no fato de que, segundo o ACNUR, o Brasil ao promulgar a citada lei, iniciou uma experiência que poderá ser seguida pelos demais países da região, pois a política de Estado do Brasil com relação ao refúgio está construída em sólidas bases humanitárias e constitui-se como vanguarda do universo jurídico na matéria.

Sendo assim, inicialmente são apresentados os conceitos dos institutos do asilo e do refúgio, a ampliação do conceito de refugiado, bem como os elementos e as características principais relativos aos dois institutos.

Tal distinção se faz necessária, pois o Brasil, bem como os demais países latino-americanos consagrou o dualismo, ou seja, a maioria dos autores diferencia os dois institutos, mantendo a tradição da concessão do asilo combinada com o instituto do refúgio. O primeiro se refere ao asilo diplomático e territorial, previstos nos instrumentos latino-americanos, enquanto que o segundo, ao estatuto de refugiado, elencado na Convenção Relativa ao Estatuto dos refugiados de 1951 e no Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, bem como análise dos fatos histórico-políticos que determinaram o surgimento desse ramo do direito, tomando-se por referencial a posição do Direito Internacional dos Refugiados dentro da tábua geral do Direito.

No título II, realizar-se-á uma questão dos refugiados no plano das relações internacionais, de forma a localizarmos os princípios norteadores do direito dos refugiados, seu surgimento e seu conteúdo de forma a posicionar o direito dos refugiados em análise no quadro do Direito.

Por se ter como escopo a análise histórico-jurídico-institucional do direito internacional dos Refugiados, impõe-se outra delimitação a se fazer: discurtir-se-á, brevemente, os Direitos Humanos, sua origem, sua consolidação e sua internacionalização e ainda os Direitos Humanos analisados sob forma de conjunto de princípios a serem observados por todos, inclusive Estados, e como um grande arcabouço que traz dentro de si a idéia de Proteção à Pessoa Humana.

No título III, trata-se de forma detalhada a temática dos refugiados no direito pátrio, apresentando-se como ocorreu a evolução do refúgio em nosso país, bem como os dispositivos constitucionais que a ele se aplicam, em especial a definição e efetivação do direito fundamental ao trabalho, a partir de um estudo de caso de palestinos no Estado do Rio Grande do Sul.

Justifica-se a escolha do caso concreto, dos palestinos, para análise, por duas razões: a primeira, já mencionada, é a atualidade da questão, estreitamente associada ao problema da efetivação de cidadania através do trabalho, assunto candente nesse país; a segunda está ligada ao fato de que a efetivação dos direitos sociais dos refugiados parece, como o tema geral, ainda pouco explorada no âmbito das Relações Internacionais. E é nessa lacuna que o presente estudo pretende se inserir.

Não se pode esquecer que todo cidadão tem o dever de solidariedade com o seu semelhante, em especial com aqueles que estão em uma situação em que a sua cidadania, ou nas palavras de Arendt (1989) “o direito a ter direitos”, está mais fragilizada.

Quanto à relevância científica da dissertação, importante mencionar que, embora o Brasil tenha uma lei inovadora na temática do refúgio, não há, em nosso país, cursos permanentes sobre refugiados, nem esta disciplina é ofertada, de forma obrigatória, nos cursos de graduação em universidades brasileiras.

Poucos professores em cursos de Direito inserem seu conteúdo nas disciplinas de Direitos Humanos ou de Direito Internacional, e, no

que concerne publicações na área jurídica, estudos sobre o tema “refugiados” são encontrados dispersos, bem como são pouquíssimos.

No que se refere à metodologia adotada, serão utilizadas a pesquisa bibliográfica e a pesquisa de campo. Na primeira modalidade, o trabalho nutrir-se-á, além das obras sobre o assunto, das matérias, artigos e informes veiculados nos sítios do ACNUR, fonte importante de informações sobre os refugiados.

Com o presente estudo pretende-se verificar quais são os direitos e deveres garantidos na Lei nº9474/97 ao refugiado, uma vez que, ao solicitar o reconhecimento de sua condição, o indivíduo se vinculará à ordem jurídica brasileira, e poderá resgatar sua cidadania, inclusive com direito ao trabalho.

2 OS REFUGIADOS NO CENÁRIO MUNDIAL

A temática dos refugiados, ou seja, dos seres humanos que precisam de proteção em outro território que não o de sua origem de residência habitual, em decorrência de perseguições ocorre desde o século XV¹.

Contudo, a proteção institucionalizada desses indivíduos no mundo, por meio de um instituto jurídico somente aparece na segunda metade do século XX² quando a comunidade internacional deparou com a fuga de milhões de russos de seu Estado, em função das alterações políticas que ocorriam. A partir daí desencadeou outros contingentes de pessoas perseguidas em seus Estados e que, portanto, necessitavam deixá-los, perdendo, com isso, a proteção estatal, como por exemplo armênios e turcos.

Acreditava-se que, assim como no passado, tratava-se de um problema pontual, tanto espacial como temporal, sendo criados órgãos para tratar dessa temática de forma pontual a cada segmento novo que fosse surgindo.

Apesar dessa acolhida a estrangeiros perseguidos se amplamente difundida e praticada, notou-se a necessidade de positivá-la a fim de torná-la um instituto ainda mais eficaz e efetivo na proteção das pessoas em âmbito internacional. No momento dessa positividade, que ocorreu modernamente, estabeleceu-se o direito de asilo.

Como o objeto do presente estudo é a aplicação do Direito Internacional dos Refugiados pelo ordenamento jurídico brasileiro, e nessa há diferença entre os dois institutos, opta-se por apresentar a distinção entre asilo e refúgio.

¹ Alguns autores apontam a existência dos refugiados na antiguidade, mais especificamente no antigo Egito, mas é a partir do século XV que os refugiados começam a aparecer de forma mais sistemática, razão pela qual aponta-se esta data como a do aparecimento dos refugiados.

² A busca de proteção por indivíduos de modo isolado é mais remota, caracterizando o instituto do asilo, que será oportunamente estudado. As

2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA QUESTÃO: TERMINOLOGIAS E CONCEITOS

Sociologicamente é certo que a nacionalidade indica a pertinência da pessoa a uma nação. Nesse sentido, nacionais seriam todos quantos nascem num certo ambiente cultural feito de tradições e costumes, geralmente expresso numa língua comum, atualizado num idêntico conceito de vida e dinamizado pelas mesmas aspirações de futuro e os mesmos ideais coletivos.

Não é, porém, esse o sentido dos termos nacionais e nacionalidade do sistema jurídico. Consoante conceito de Miranda (1970, p. 352), para ele “nacionalidade é o vínculo jurídico-político de direito público interno, que faz da pessoa um dos elementos componentes da dimensão pessoal do Estado”.

Por causa da dubiedade, o termo nacionalidade, por diversas vezes foi questionado, chegando a ser aventada a possibilidade de ser substituída pela palavra cidadania. Sabe-se, porém, que cada Estado diz livremente quais são seus nacionais. Os fundamentos sobre a aquisição de nacionalidade é matéria constitucional.

Viu-se que conforme Bueno (1958, p. 130), “de acordo com o art. 90 da Constituição do Império, utilizava-se a designação de *cidadão ativo* para diferenciar do cidadão em geral, que então, confundia com o nacional”. Cidadão ativo era o titular de direitos políticos (BUENO, 1958). Somente com a Constituição de 1969 e que foi aberto um capítulo em separado para a nacionalidade.

Hoje, não mais se confundem nacionalidade e cidadania, aquela é o vínculo ao território estatal, e esta o status ligado ao regime político.

Sendo assim, reputa-se como estrangeiro quem tenha nascido fora do território nacional que, por qualquer forma prevista na Constituição, não adquira a nacionalidade.

Da mesma forma, diante dessa ampla definição encontra-se também a categoria do migrante internacional que, por sua vez, é termo abrangente, abarcando várias outras subcategorias, quem vai além de tradicionais trabalhadores e profissionais altamente qualificados até os

grandes levas de pessoas procurando proteção é típica desse momento histórico e caracteriza o início do instituto do refúgio.

mais novos migrantes ambientais, pessoas essas que fogem de seus Estados, em busca de acolhida de países geralmente limítrofes com aqueles dos quais são originários.

Diante dessa confusão terminológica entre vários dos termos relativos à migração em geral, razão pela qual passa-se, a seguir, a proceder a uma breve revisão bibliográfica acerca do assunto de forma a contextualizar a questão.

2.1.1 Institutos de asilo e refúgio: diferenciação

Na literatura estrangeira, os termos asilo e refúgio são utilizados indistintamente, uma vez que o objetivo de ambos os institutos é o de prover proteção estatal ao indivíduo que não dispõe mais desta em seu país de origem, pois sua vida, liberdade ou segurança se encontram em risco.

Para os adeptos da unidade dos institutos de acordo com Jubilut (2007, p. 37) os “buscadores” de asilo são todos os seres humanos que deixam seu país de origem e/ou de residência habitual e procuram proteção em outro Estado, e os refugiados são os que solicitam a proteção de outro Estado em função de um bem fundado temor de perseguição. A proteção concedida a todos seria a do asilo.

Contudo, a própria literatura latino-americana, consagrou o dualismo, ou seja, a maioria dos autores diferencia os dois institutos, mantendo a tradição da concessão do asilo combinada com o instituto do refúgio. O primeiro se refere ao asilo diplomático e territorial, previstos nos instrumentos latino-americanos, enquanto que o segundo, ao estatuto de refugiado, elencado na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967.

Assim sendo, para alguns autores, o instituto do asilo é gênero de duas espécies: o asilo político “*latu sensu*”, que se subdivide em asilo diplomático e territorial, e o refúgio (ou estatuto de refugiado), sendo que a diferença entre os institutos reside no fato de que o refúgio tem aplicação universal, enquanto que o asilo, aplicação regional, somente no continente latino-americano.

Como o instituto do asilo serve de base jurídica para as diversas modalidades de proteção as pessoas perseguidas por um Estado, tanto

por meio do asilo propriamente dito quando do refúgio, há que se apresentar a distinção entre asilo e refúgio.

2.1.2 Do instituto do asilo

O instituto do asilo tem sua origem na antiguidade, dentre os institutos internacionais legados na Grécia antiga, mas foram as guerras religiosas e a Revolução Francesa que levaram a consolidação do instituto. As mudanças históricas e políticas, em regiões como a América Latina sempre acarretaram problemas humanos dessa natureza.

Como salienta Andrade (1996b, p. 9-10) a própria palavra asilo deriva do grego *asylon*, que significa tirar, sacar, extrair. A qual foi particularmente objeto de grande valia e utilidade para o povo grego, tendo uma conotação religiosa de inviolabilidade ou de “refúgio inviolável”, no qual o indivíduo perseguido podia encontrar proteção nos templos, bosques sagrados, estátuas de divindades, junto aos imperadores, ou seja, junto a uma divindade. Sendo que, esta pessoa que buscava esse asilo era via de regra, um estrangeiro que procurava por proteção junto ao povo grego.

Sendo que, quando a Grécia é submetida a soberania de Roma, o instituto do asilo sofre novas influências, tendo, além do caráter religioso, começa a ter um caráter jurídico (ANDRADE, 1996b).

A prática do asilo encontra-se registrada e regulada em diferentes épocas. Sua prática já era admitida inclusive por povos egípcios, aonde o indivíduo buscava subtrair-se aos poderes de autoridades locais, em especial em situações de perseguições (justificadas ou injustificadas), refugiando-se em lugares considerados sagrados, como templos, cemitérios ou outros locais dedicados às divindades. Além de lugares sagrados que recebiam esses asilados, também havia cidades que acolhiam perseguidos, para que as autoridades não pudessem exercer seu poder, nem outros indivíduos podiam executar planos de vinganças.

Os hebreus, no livro de Pentateuco, evidenciam que normalmente a instituição era utilizada como proteção contra a tradicional prática da vingança. Existiram por séculos na Terra Santa cidades consideradas santuários, onde o asilo a delinqüente era

observado com zelo extremado. Esses locais eram de fácil acesso e estavam franqueados não só a judeus como também a forasteiros³, sendo que o asilo era assegurado até o julgamento, após o qual o asilado era liberado ou obrigado a cumprir a sanção que contra ele havia sido cominada.

Da mesma forma, o direito de asilo desfrutava de respeito e prestígio perante o povo helênico. Que possuíam templos, florestas sagradas e túmulos de heróis divinizados os quais consideravam locais de asilo. Assim sendo, até a Idade Média o asilo era um privilégio das igrejas e dos cemitérios.

Conforme Andrade (1996b), nos séculos X a XIII, a Europa testemunhou grandes mudanças inclusive com a formação de uma sociedade perseguidora. Para ele, este fenômeno envolveu uma radical transformação na relação entre o governo e o povo, em decorrências das inúmeras perseguições, não em decorrência do ódio, xenofobia ou temores da população, mas por decisão dos próprios governantes. Salienta também, que nos séculos seguintes (XIV e XV), os judeus foram maciçamente expulsos de diversos locais, tais como Inglaterra, França e Espanha, dispersando-se pelo mundo, ensejando o surgimento de asilados de praticamente todos os países europeus.

Sendo que, a partir do século XV, com a Reforma Protestante, ocorre a decadência do poder eclesiástico e os governantes começaram a abrir as portas de seus reinos para os que necessitassem de proteção, sendo o século XVII de fundamental importância para o desenvolvimento do instituto do asilo, pois foi nessa época que as pessoas que eram expulsas de seus lares tinham o direito de adquirir residência em outro país. Como bem salienta Andrade (1996b, p. 14) “passou-se a vislumbrar o asilo como um direito natural, deixando de ser competência exclusiva das igrejas passando a ser uma obrigação do Estado, o qual propicia a denominada laicização do instituto asilo”.

No século XVIII, o direito de asilo foi pela primeira vez incluído em uma Constituição, mas somente a partir do fim do século XIX é que se inicia o desmembramento normativo do gênero *asilo* em duas espécies: asilo político e refúgio. Sendo que, no continente

³ O estrangeiro, em regra, encontrava acolhida e proteção na hospitalidade judaica (CARVALHO, 2000, p. 40).

americano, desenvolveu-se um estatuto jurídico próprio, com a finalidade de ser aplicado aos chamados “asilados político” pelos países da região.

A partir daí, ampliou-se a utilização do instituto do asilo, inclusive com criação de instrumentos internacionais que regulavam e ainda regulam, direta ou indiretamente, a concessão do asilo.

Observe-se que o primeiro instrumento jurídico a positivar o asilo foi o *Tratado sobre Direito Penal Internacional*, assinado em Montevidéu, em 1889, instrumento do qual o Brasil é parte. Esse documento assinala que os procedimentos e direitos do asilado ficam à mercê do Direito Internacional.

Além dele, outros instrumentos positivaram o instituto do asilo na América Latina e foram produzidos sob os auspícios da ONU:

- Convenção sobre Asilo firmada na VI Conferência Pan-americana, realizada em;

- Havana, no ano de 1928: disciplina apenas o “asilo diplomático.”;

- Convenção sobre Asilo Político, assinado na VII Conferência Internacional;

- Americana, em Montevidéu, em 1933: regulamentou o asilo político;

- Declaração dos Direitos e Deveres do Homem sobre asilo territorial (IX Conferência Pan-americana, 1948);

- Convenção sobre Asilo Político (Montevidéu, 1939);

- Convenção sobre Asilo Diplomático (X Conferência Interamericana, Caracas, 1954);

- Convenção sobre Asilo Territorial e Convenção sobre Asilo Diplomático, ambas assinadas em Caracas, em 1954.

Da mesma forma, constam também outros dispositivos sobre o asilo em documentos regionais:

- A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), que em seu artigo 27 evidencia que as pessoas possuem o direito de buscar asilo em território estrangeiro em caso de perseguição resultante de crimes comuns de acordo com as leis de cada país e dos diplomas internacionais (REZEK, 2002, p. 762);

- A *Convenção Americana de Direitos Humanos* (1969), em seu artigo 22,7 assinala o direito das pessoas em buscar e receber o asilo em território estrangeiro, mas salientando que tal asilo será em decorrência

de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com políticos de acordo com a legislação dos países (REZEK, 2002, p. 1048).

A *Convenção Americana de Direitos Humanos* (1978) inova ao estabelecer o dever dos Estados de conceder asilo, obrigação não presente nos demais documentos (que, seguindo o exemplo da *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (1948)), asseguram apenas o direito de solicitar e gozar asilo.

Não obsta seja um instituto muito antigo, o fundamento maior da garantia do asilo político em outro estado é a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a qual reconhece expressamente o direito a uma pessoa de “buscar asilo” em outro Estado, diferente daquele sob cuja jurisdição se acha submetido, em virtude de nacionalidade, domicílio ou residência, ou seja, simples presença física (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2009).

Tal fato se dá de forma direta, no art. XIV (§ 1º – “Todo homem, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e gozar asilo em outros países. § 2º – Este direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crime de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas”) e, por consequência da aplicação do art. 13 § 2º (“Todo homem tem direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar”). Os artigos contemplam um direito subjetivo de uma pessoa buscar proteção sob a jurisdição de outro Estado, tanto na forma de asilo quanto na de refúgio, ou seja, reconhecem o direito do indivíduo de procurar asilo, mas não a obrigação do estado em concedê-lo.

Tal documento ensejou a elaboração de outras normas internacionais de proteção do asilo, como por exemplo: *Convenção sobre Asilo Territorial* (1967), *Declaração sobre Asilo Territorial* (1967) e ao artigo 23 da Declaração de Programa de Ação de Viena (1993), os quais vêm reafirmar o direito ao asilo.

Deve ser enfatizado, no entanto, que nem os dois Pactos da ONU de 1966, nem a Convenção Européia para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais, adotada em Roma a 04 de novembro de 1950, reconhecem o direito de asilo, conforme definido no referido art. 14 da Declaração Universal. Contudo, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, o Pacto de San José, no seu art. 22 (“*Direito de Circulação e de Residência*”), § 7º, dá àquelas regras da Declaração Universal uma roupagem normativa de uma convenção

formal entre Estados, nos seguintes termos: *“Toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos e de acordo com a legislação de cada Estado e com os convênios internacionais.”* Da mesma forma, a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, de 1981, reconhece no art. 12 § 3º: *“Toda pessoa tem direito, em caso de perseguição, de buscar e de obter asilo em território estrangeiro, em conformidade com a lei de cada país e as convenções internacionais.”* (TRINDADE, 1997, p. 99-125, grifo nosso).

O Brasil, além de ratificar as Convenções de Caracas sobre asilo Diplomático e Territorial de 1954, e prever a condição de asilado político, no Estatuto do estrangeiro lei nº 6.815/80, prevê no texto atual da Constituição a concessão do asilo político sem restrições, considerando como um dos princípios que regem as relações internacionais do Brasil em seu artigo 4º, inciso X.

Sendo assim, pode-se entender que, no sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, e alguns caso, o asilo é um direito do ser humano e, simultaneamente, um dever do Estado.

O asilo nada mais é do que o recebimento de estrangeiros no território nacional, a seu pedido, sem os requisitos de ingresso, para evitar punição ou perseguição em seu país de origem por delito de natureza política ou ideológica, sendo que cabe ao Estado asilantes a classificação da natureza do delito e dos motivos da perseguição, ou seja, é uma instituição jurídica que visa proteger qualquer cidadão estrangeiro perseguido em seu território.

Para Caverzere (2001, p. 119) doutrinariamente pode-se entender o asilo como “a proteção que um Estado garante em seu território para uma pessoa que veio justamente para isso.”

O instituto jurídico do asilo oferece ao ser humano um espaço de proteção no qual ele encontra-se livre da situação da terra natal, que ameaçava seus mínimos direitos fundamentais. Dessa forma, o buscador de asilo está sempre fugindo de uma violência, seja ela causada por uma perseguição individual ou por uma grave violação dos direitos humanos.

Complementa Piovesan (1999, p. 95) “vale dizer, cada solicitação de asilo é resultado de um forte padrão de violência a direitos universalmente garantidos.”

Cabe salientar que quando uma pessoa está sendo perseguida, não chega a perder sua nacionalidade, todavia, por circunstância alheia a sua própria vontade, não pode exercer a sua cidadania de modo normal, tendo dificuldades de exercer direitos básicos, como direito de ir e vir, moradia e trabalhar. É brigada, em algumas circunstâncias, a viver na clandestinidade, sendo que muitas vezes, a única alternativa é deixar sua terra natal para preservar sua integridade buscando em outro país uma proteção.

Almeida (2001c, p. 33) aponta que “a palavra “asilo”, de origem grega, significa “sem violência, sem devastação”, e entende que o asilo proporciona um espaço que propicia o resgate dos mais mínimos direitos humanos fundamentais, e, em decorrência, da dignidade humana.” E continua Almeida (2001a, p. 102; 2001b, p.171) escreve que exilado é o que vive o exílio, tendo por sinônimo o vocábulo expatriado.

Por sua vez, para Andrade (1996b, p. 33) o seu significado é de “não extrair, tirar”, de modo que a ‘proteção’ é precisamente noção da palavra ‘asilo’.

Bobbio, Matteuci e Pasquino (1995, p. 58) asseveram que o esse termo silo indica a proteção que um Estado concede a um indivíduo que busca refúgio em seu território ou num lugar fora de seu território. Por consequência, o direito de asilo deve ser entendido como direito de um Estado de conceder tal proteção, que começa, portanto, não no indivíduo, mas no Estado, em virtude do exercício da própria soberania e com a única reserva de eventuais limites derivados de convenções de que faça parte.

O ACNUR (2011) define asilo como proteção concedida por um Estado, no seu território, à revelia da jurisdição do país de origem, baseada no princípio do *non refoulement*⁴ e que se caracteriza pelo gozo dos direitos dos refugiados reconhecidos pelo direito internacional de asilo e que, normalmente, é concedida sem limite de tempo.

⁴ Princípio do “*non refoulement*” é o princípio da “não-devolução.” Pode ser definido como um ato administrativo, regulamentado em seu exercício pelas regras de direito internacional, através do qual as autoridades apontadas pelo Estado recusam admissão no território a uma determinada pessoa, fazendo-a inclusive retornar ao país de onde veio (CAVERZERE, 2001, p. 123).

Ocorre, entretanto, que a natureza do asilo tem merecido divergência, no que tange se é de direito interno ou de direito internacional. Para tanto, faz-se necessário delimitar o conceito de asilo para delimitar o seu real significado.

Existem dois tipos de asilo: o territorial e o diplomático, mas tanto um quanto outro são designado genericamente de asilo político, embora não se deva confundir o primeiro com o segundo (SILVA; ACCIOLY, 2002, p. 376).

Distinção, portanto, deve ser operada entre asilo territorial e asilo diplomático. Consiste o asilo territorial no recebimento de estrangeiro no território nacional para evitar punição ou perseguição baseada em crime de natureza política ou ideológica. Por sua vez, o asilo diplomático ocorre quando há concessão dentro do próprio Estado em que o indivíduo é perseguido.

Reflete-se nessa conceituação, a idéia difundida nos textos internacionais e largamente endossada pela doutrina, de que o asilo não é concedido por razões econômicas (SILVA, 2001, p. 11).

De acordo com Jubilut (2007, p. 38) pelo instituto jurídico do asilo, um Estado tem o poder discricionário de conceder proteção a qualquer pessoa que se encontre sob sua jurisdição. Neste mesmo sentido Caverzere (2001) assinala que o direito do asilo, apesar de ter a finalidade de proteger a pessoa humana, é ainda considerado um direito do Estado e não um direito do indivíduo. Significa que o Estado não é obrigado a conceder o asilo, mas apenas o faz se quiser.

Tal instituto modernamente denomina-se asilo político, uma vez que é concedido a indivíduos perseguidos por razões políticas, sendo que tal instituto se subdivide em dois tipos: territorial – verificado quando o solicitante se encontra fisicamente no âmbito territorial do Estado ao qual solicita proteção e diplomático – quando o asilo é concedido em extensões do território do Estado solicitado como, por exemplo, em embaixadas, ou em navios, ou aviões da bandeira do Estado (JUBILUT, 2007).

Mesmo assim, o instituto do asilo, em ambas as modalidades, isto é, asilo territorial e asilo diplomático, é encontrado contemporaneamente principalmente na prática do Direito Internacional Público da América Latina, principalmente em função das instabilidades políticas que ocorreram nessa região, sendo que duas modalidades se diferenciam. Enquanto o asilo diplomático é temporário e concedido

dentro das missões diplomáticas ou consulares, o político ou territorial é concedido no território do Estado acolhedor.

Na América Latina, principalmente em razão das condições de tradicional instabilidade política da região, o asilo diplomático teve maior aceitação. Como referido, na 10ª Convenção Interamericana foram concluídos dois instrumentos internacionais, que especificam o conteúdo e as modalidades de asilo diplomático e territorial. A convenção sobre Asilo Diplomático (Caracas, 1954)⁵ e a Convenção sobre Asilo Territorial (Caracas, 1954)⁶. A existência de dois instrumentos interamericanos se completa com as normas internas a respeito (JUBILUT, 2007).

No Brasil, na perspectiva de proteção dos direitos fundamentais, se admite a concessão tanto do asilo diplomático, como do territorial bem como do refúgio.

Cabe salientar que o asilo político, pelo Estatuto do Estrangeiro, por intermédio de seu artigo 28, impõe que o estrangeiro admitido no território nacional na condição de asilado político ficará sujeito, além dos deveres que lhe foram impostos pelo direito internacional, a cumprir as disposições da legislação vigente e as que o governo do país de asilo fixar.

Os demais Estados, diferentemente da América Latina, utilizaram e utilizam o asilo, especialmente o diplomático, excepcionalmente, sendo que utilizam normalmente para a “proteção de criminosos políticos, geralmente decorrentes de intensos protestos dos Estados de onde se originavam as perseguições.”, razão pela qual a grande parte dos doutrinadores chega a afirmar que o instituto do asilo é uma prática restrita à América Latina.

Por fim, o direito do asilo não se confunde com o direito de refúgio, pois o asilo decorre de perseguição ao indivíduo e o refúgio de

⁵ **Convenção (Interamericana) Sobre Asilo Diplomático**, assinada em Caracas, em 28 de março de 1954; aprovada pelo Decreto legislativo n. 34, de 12 de agosto de 1964; depósito do instrumento de ratificação, aos 14 de janeiro de 1965; promulgada pelo Decreto n. 55.929 de 14 de abril de 1965.

⁶ **Convenção (Interamericana) Sobre Asilo Territorial**, assinada em Caracas, em 28 de março de 1954; aprovada pelo Decreto legislativo n. 34, de 12 de agosto de 1964; depósito do instrumento de ratificação, aos 14 de janeiro de 1965; promulgada pelo Decreto n. 55.929 de 14 de abril de 1965.

uma perseguição a um grupo de indivíduos. Assim sendo faz-se necessário elucidar o refúgio para a necessária diferenciação entre os dois institutos.

2.1.3 Do instituto do refúgio

Alem do asilo político, o direito do asilo possibilitou também a criação de outra modalidade prática de solidariedade internacional: o refúgio. O refúgio é um instituto de proteção a vida.

O instituto do refúgio é similar, porém distinto do asilo, podendo abarcar inclusive situações de violações generalizadas aos direitos humanos, dispensando-se a perseguição específica ao indivíduo solicitante de refúgio. É um instituto que persiste ao longo dos anos pelo fato de termos, infelizmente, vários problemas que atingem a pessoa humana e que acabam tendo a necessidade de promover a troca de ambientes para que possam ter a esperança de continuarem vivos.

As limitações do enfoque e da formulação adotados na Convenção de 1951, a respeito da definição e da uniformização de procedimentos para os refugiados, mostraram-se necessárias devido às mudanças no fluxo internacional de refugiados, a qual vem estabelecer critérios abrangentes e bem definidos para o reconhecimento do *status* de refugiado de modo homogêneo no âmbito internacional.

Com a ocorrência da positivação do abrigo para os estrangeiros perseguidos, tabulou-se o asilo *lato sensu*, o qual passou a abranger o “asilo diplomático e territorial” e o “refúgio.” Tal instituto passou a ser regulamentado a partir do século XX, pela Liga das Nações⁷, em

⁷ Organização internacional, criada após a Primeira Guerra Mundial, pelo Tratado de Versailles, com o objetivo de manter a paz e a segurança internacionais. Foi a antecessora da ONU e também era denominada Sociedade das Nações. Funcionou de 1920 a 1946, quando na sua 21ª Sessão, foi dissolvida e todos os seus bens foram transferidos para a ONU. Entretanto, de fato deixou de funcionar desde a declaração da 2ª Guerra Mundial, e oficialmente existiu até 1947, ao serem encerradas as contas da comissão de liquidação. Tinha como finalidade promover a cooperação, a paz e segurança internacional. O Pacto da Liga tinha 26 artigos. A sua sede foi estava na cidade de Genebra, em razão da neutralidade suíça. Tinha três categorias de membros:

decorrência da necessidade de proteção aos indivíduos perseguidos na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas que, devido ao grande número, foi necessária uma qualificação coletiva que lhes assegurasse a proteção internacional, pois não poderia ter uma qualificação individual, por meio do asilo.

A partir dessa positivação, diversos grupos foram sendo objetos de qualificação coletiva entre eles os armênios, sírios, assírios, assírios-caldeus, judeus, até que, com a adoção da referida Convenção, estabeleceu-se as regras internacionais sobre o refúgio, menciona o direito de asilo, tendo este como base para aquele, o qual exige que os Estados pratiquem a cooperação internacional (JUBILUT, 2007, p. 36-37), para que o asilo não resulte em encargos indevidamente pesados para os países.

O marco definitivo na história da proteção internacional dos refugiados como instituto jurídico global é o século XX. Tal fato ocorre em decorrência de incontestáveis perseguições que ocorreram no decorrer da história em razão de inúmeros e diversos motivos.

Como o direito internacional dos Refugiados ainda não existia no período anterior a Primeira Guerra Mundial, os problemas eram resolvidos por meio de concessões de asilos ou pelo procedimento de extradição, conjugado com o Direito Penal Internacional. O fato fundamental analisa Andrade (2001, p.116), é que “uma mobilização internacional nunca se fizera necessária.”

Salienta-se que, a necessária proteção dos refugiados de forma coordenada e institucionalizada somente começou com a Liga das Nações, que, devido a desmembramento de antigos impérios e conflitos

1) originários: os que assinaram o Tratado de Versailles, excluindo-se os países inimigos

2) convidados: os que tinham permanecido neutros durante o conflito

3) admitidos: eram os que tinham a sua candidatura aprovada por 2/3 da Assembléia.

Chegou a ter 54 membros. Possuía 3 órgãos: Conselho: com 9 membros (5 permanentes: EUA, França, Itália, Japão, Inglaterra); Assembléia: reunia-se em setembro, podendo ter reuniões extraordinárias e Secretariado, a parte administrativa. Possuía 2 organismos autônomos: a OIT (Organização Internacional do Trabalho) e a CPJI (Corte Permanente de Justiça Internacional) (MELLO, 2004, p. 599).

entre os diversos Estados em decorrência da Primeira Guerra Mundial, geraram grandes fluxos de refugiados entre eles russos, otomanos, belgas, sérvios entre outros. Sendo que, ao final da guerra, o número de refugiados aumentou intensamente. Além disso, esses refugiados não poderiam ser caracterizados tão-somente como “refugiados políticos.” Muitos deles necessitavam de proteção estatal, mas não, necessariamente, devido a opiniões políticas ou religiosas. Andrade (2001, p.119) considera que “esse componente de ‘multiplicidade de motivos’ foi crucial para a escolha da proteção que a comunidade internacional providenciaria para tais pessoas.”

Da mesma forma, Andrade (1996b) salienta que devido ao fato de que o Pacto da Liga das Nações somente entrar em vigor em 1920, os Estados passaram a pressionar pela busca de uma solução à problemática dos refugiados. Sendo que, devido a escassez de recursos institucionais sua atuação direcionou-se a grupos específicos de refugiados, recebendo inúmeras críticas inclusive e especialmente por nunca ter definido o conceito de “refugiado.” No entanto, foi essa organização que iniciou a buscar soluções para o problema dos refugiados.

O artigo 14 da *Declaração Universal dos Direitos do Homem* de 1948 prevê o direito de asilo e serve de base jurídica para as diversas modalidades modernas de proteção às pessoas perseguidas por um Estado, tanto por meio do asilo propriamente dito quanto do refúgio sendo que a *Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados* estabeleceu critérios abrangentes e bem definidos para o reconhecimento do *status* de refugiado de modo homogêneo no âmbito internacional.

Segundo Da Cunha (2007, p. 07) “quando os direitos expressos no art. 3º da Declaração são violados, qualquer indivíduo tem direito de recorrer a proteção de outro Estado, passando, desta forma, para a condição de refugiado”.

O instituto do refúgio, previstos internacionalmente, pode ser definido como uma perseguição a um grupo de indivíduos, em função da sua raça, de nacionalidade, de religião, de filiação em certo grupo social ou de opiniões políticas, desde que a pessoa se encontre fora do país de sua nacionalidade ou, no caso de apátrida, fora do país de sua residência, sendo esses elencados no artigo 1º, alínea “c” da Convenção de Genebra. Ou seja, registra-se a existência do refúgio, regado no

Brasil pela Convenção de Genebra de 1951 sobre relativa ao Estatuto dos Refugiados e pela lei brasileira nº 9.474/97, a seguir transcrito:

[...] §1. Para os fins da presente Convenção, o termo “refugiado” se aplicará a qualquer pessoa: 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 encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual nem consequência de tais acontecimentos, não pode, ou devido ao referido temor, não quer voltar a ele. (ARAÚJO; ALMEIDA, 2001 p. 387).

Ou seja, o instituto do refúgio é um instituto do Direito Internacional muito mais recente do que o do asilo⁸.

No direito pátrio, o inciso II do artigo 4º da Constituição Federal de 1988, prevê a base do direito de asilo *lato sensu*, que abarca o asilo político e o refúgio e a Lei nº 9.474/97 que definiu mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 como serão examinados em capítulo próprio.

Assim sendo, embora o acolhimento a estrangeiros perseguidos fosse amplamente praticado, tornou-se necessário a positivação de tal prática, com o objetivo de transformá-lo em um instituto com mais efetividade e eficácia na proteção de pessoas em âmbito internacional. Nesta esteira, pode – se falar, como fizeram diversos autores, em uma

⁸ Jubilut (2007, p. 42) escreve sobre a controvérsia relativa à classificação do refúgio como instituto jurídico, havendo, também, o entendimento de tratar-se de estatuto. “[...] o refúgio é um instituto regulado por um estatuto (atualmente em nível internacional a Convenção de 51 revisada pelo Protocolo de 67), o qual assegura a algumas pessoas em função de determinadas circunstâncias, o status de refugiado.”

complementaridade entre asilo e refúgio, sendo necessário, portanto, estabelecer as semelhanças e diferenciação entre os institutos.

2.1.4 Semelhanças e diferenças entre os dois institutos

A partir do exposto, podemos perceber que ambos os institutos visam à proteção do ser humano, em razão de perseguição, geralmente realizada pelo Estado. São, portanto, similares em sua essência e, conseqüentemente, institutos assemelhados.

Sendo assim, os Estados não são obrigados a conceder nem o asilo nem o refúgio. Ambos são concessões do Estado no exercício de seu poder discricionário e não direitos dos indivíduos. Não estão sujeitos à reciprocidade, pois protegem indivíduos. Ambos excluem a possibilidade de extradição.

Da mesma forma, tanto o asilo quanto o refúgio se fundam na cooperação e solidariedade internacionais. Ambos têm como fundamentação legal o respeito aos direitos humanos e como conseqüência, são abarcados pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos. Tanto o asilo quanto o refúgio têm caráter humanitário.

Nas palavras de Piovesan (2003, p. 140) embora o asilo na acepção regional latino-americana e o refúgio (em sua acepção global) sejam institutos diferentes, buscam ambos a mesma finalidade – que é a proteção da pessoa humana.

Nesta mesma linha de raciocínio, analisando as diferenças conceituais entre os autores, considera-se mais conveniente entender as duas figuras, asilo e refúgio, como “gradações” diferentes do mesmo conceito, qual seja, o “direito de asilo” (GARRIDO *apud* BATISTA, 1997, p. 52), considerando-se o fato de ambas concederem proteção a indivíduos que, embora por vezes, em decorrência de razões diversas, fogem de circunstâncias difíceis em seus Estados e buscam abrigo em outros países. Nesta esteira, Verifica-se, pois, uma complementariedade entre os dois institutos.

O direito de asilo não se confunde com o direito de refúgio. Enquanto o asilo decorre de perseguição ao indivíduo, o refúgio é fundamentado em uma perseguição a um grupo de indivíduos em função de sua raça, religião ou nacionalidade.

Sendo assim, percebe-se ser o refúgio instituto similar, porem distinto do asilo, podendo inclusive abarcar situações de violações

generalizadas de direito humanos, dispensando-se a perseguição específica ao indivíduo solicitante de refúgio (SILVA, 2001).

Jubilut (2007, p. 37) escreve sobre os adeptos da unidade dos dois institutos, apontando a importância do fato de que os “buscadores” de asilo são seres humanos que, deixando seus países, originários ou de residência, buscam proteção em outro Estado. Os refugiados, por seu turno, são os solicitantes de proteção a outro Estado em virtude de fundado temor de perseguição. Em ambos os casos, a proteção concedida denomina-se asilo.

Ou seja, a outorga do asilo é uma concessão soberana do Estado, um ato constitutivo. Já o status de refugiado, por ser um direito do ser humano, é ato meramente declaratório. A pessoa já era um refugiado de fato, antes de receber o estatuto. A rigor, o Estado, ao entregar o estatuto do refugiado, reconhece uma condição existente. Este ato declaratório dá forma jurídica a uma situação já existente de fato.

Nessa esteira, Silva (2001, p. 11) já havia escrito que, na prática, os refugiados, políticos ou não, em uma primeira fase, procuram um país geralmente próximo, para consolidar a fuga de um regime que consideram inaceitável.

Cabe salientar que o Conare, à luz da Lei 9.474/97, reconhece ou não a condição de refugiado dos solicitantes estrangeiros que se apresentam em território brasileiro. O refúgio é, portanto, um instituto de proteção à vida. Não é simplesmente um “asilo político.” Apesar de aparentemente sinônimos, os termos “asilo” e “refúgio” ostentam características singulares. A rigor, de maneira resumida, a competência do Conare é sobre o instituto do refúgio e não sobre o de asilo (BARRETO, 2010).

Por fim, o conceito de refugiado é mais amplo do que o de asilado territorial. Assim sendo, todo asilado territorial é refugiado, mas nem todo refugiado é asilado territorial. Dessa forma, tem-se que os dois institutos, apesar de terem diferenças que os tornam institutos distintos, apresentam o mesmo objetivo e a mesma base de atuação, livrar seres humanos de perseguições por meio de sua acolhida em outro Estado no qual poderá gozar seus direitos mais fundamentais e manter, desse modo, a sua dignidade, pelo que se tornam complementares e assemelhados, razão pelo qual podem ser considerados espécies de um mesmo gênero. O quadro abaixo mostra as diferenças entre ambos os institutos.

Quadro 1 – Diferenciação entre asilo e refúgio

Asilo	Refúgio
Data da Grécia Antiga	Data do Século XX
Instituto jurídico nacional, tendo alcance na América Latina	Regulado por normas internacionais
Ato discricionário estatal	Regula por normas internacionais
Sem limitações legais quanto a concessão	Devido a perseguições (ou medo fundado de tal perseguição) por raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política
Medida essencialmente política	Medida essencialmente humanitária
Pode ser concedido ainda no Estado de origem do solicitante	Somente pode ser concedido para quem já ultrapassou as fronteiras do Estado de origem
Apenas permite a residência legal no Estado acolhedor	Gera responsabilidade com relação a proteção do refugiado pelo estado acolhedor
Baseia-se em decisão Estatal constitutiva	Baseia-se em decisão declaratória (o que é levado em consideração é da situação do solicitante no país de origem e não a decisão do Estado acolhedor)

Fonte: Jubilit (2006, p. 29) e de Piovesan (2007, p. 77-84)

Passa-se, no item a seguir, a algumas considerações acerca da diferenciação entre migrantes e refugiados, que, em inúmeras vezes são confundem-se ou são tratados de forma sinônima.

2.1.5 Os migrantes e os refugiados

O direito de entrar em um país estrangeiro, de ali permanecer e de exercer atividade econômica remunerada, estão estreitamente ligados. Constituem condições preliminares para o igual tratamento dos nacionais e estrangeiro um dos corolários da proteção internacional dos direitos humanos.

O deslocamento dos povos não é um produto do nosso século, desde que o trabalho foi introduzido na nossa humanidade, homens e mulheres têm saído de suas pátrias a procura de melhores condições de vida, sendo que, no alvorecer do século XXI não na nenhuma região do globo que não tenha seus estrangeiros em seus Estados.

Alem disso, a pobreza e a incapacidade de ganhar ou produzir suficiente para manter a si e a sua família são as principais razões da movimentação internacional de trabalhadores.

Normalmente, um migrante econômico deixa o seu país voluntariamente, à procura de uma vida melhor. Por outro lado, para um refugiado, as condições econômicas no país de acolhida são menos importantes do que a segurança. Na prática, a distinção pode ser muito difícil de estabelecer, mas ela é fundamental: um migrante goza da proteção do governo do seu país; um refugiado, não.

Conforme Caverzere (2001, p. 109) os cidadãos saem do país de origem para reivindicar a condição de refugiado, em virtude de violação aos direitos humanos fundamentais, da qual eles querem escapar. A fuga, então, passa a ser a única maneira possível de emigrar.

Os padrões e intensidades da migração se tornaram cada vez mais complexos nos tempos modernos, envolvendo não apenas migrantes econômicos, mas também milhões de refugiados. Mas refugiados e migrantes, mesmo que viagem da mesma forma com frequência, são fundamentalmente distintos, e por esta razão são tratados de maneira muito diferente perante o direito internacional moderno.

Casella (2001, p. 23) salienta que existem três elementos que dão causa ao deslocamento internacional de pessoas: políticos, ambientais e econômicos.

Dentre os migrantes, o principal deles é o motivo econômico, aonde ocorre o deslocamento para melhorar as perspectivas para si mesmos e para suas famílias. Ao passo que para os refugiados a o deslocamento decorre devido à necessidade de preservação de suas vidas e de sua liberdade. Além do mais, eles não possuem proteção de seu próprio Estado tendo, inclusive em alguns momentos, a perseguição por parte do próprio governo.

Assim sendo, as diversas formas de migração podem ter motivações diferenciadas podendo ser de ordem econômica, familiar, políticas ou de ordem legais através de migração irregular, emigração/imigração controlada, livre emigração, sendo que poderão ser

forçoso e os não forçosos, colocando-se entre os últimos o *status* dos refugiados.

A partir disso, é possível estabelecer a distinção entre migrante e refugiado, pois o primeiro deslocando-se por livre e espontânea vontade e o segundo, via de regra é forçado ao deslocamento por motivos no mais das vezes ligados a violações dos direitos humanos e perseguições políticas ou ideológicas, que resultam, quase sempre, em violações a seus direitos.

Para Oliveira (2006, p. 184) os movimentos migratórios, pelo menos no que se refere aos fluxos de trabalhadores, respondem, via de regra, às demandas dos países industrializados por mão-de-obra barata e sem qualificação para os setores da agricultura, da alimentação, da construção, da indústria têxtil, serviços domésticos e muitos outros, considerados pelos nacionais, sujos, perigosos ou que exigem muito esforço.

A partir do momento em que foi aprovada a Convenção de Refugiados de 1951, que veio estabelecer conceito e definição, o ACNUR tem oferecido proteção e assistência para dezenas de milhões de refugiados, encontrando soluções duradouras para muitos deles. Se outros países não os aceitarem em seus territórios, e não os auxiliarem uma vez acolhidos, poderão estar condenando estas pessoas à morte ou à uma vida insuportável nas sombras, sem sustento e sem direitos.

Para Casella (2001, p. 17-26) os refugiados podem ser divididos em duas categorias, os políticos e os econômicos, de acordo com as motivações para o deslocamento. Primeiramente estão os que buscam refúgio por fundado medo de perseguição e, posteriormente, quando se vêem impossibilitados em seus países originários de satisfazer às suas necessidades vitais. Sendo que os migrantes poderiam subsistir em seus países enquanto os refugiados estariam impossibilitados.

Na mesma linha de entendimento, Moreira (2006, p. 19-20) resume as diferenças entre os dois termos dizendo trata-se de um migrante econômico quando o deslocamento é voluntário e o indivíduo tem meios para sua subsistência ao passo que trata-se de um refugiado econômico ou de um asilado quando o deslocamento é forçado e o indivíduo não tem meios para sua subsistência.

Para ACNUR (2005) tal distinção é complexa em decorrência das considerações mencionadas anteriormente e por uma séria de outras.

O conflito armado e o caso político andam, quase invariavelmente, a par com o insucesso econômico. Países afetados pela violência generalizada são normalmente caracterizados por baixas (ou negativas) taxas de crescimento, padrões de bem-estar social em declínio, inflação elevada e desemprego crescente. Nestas circunstâncias, as pessoas poderão sentir-se forçadas a abandonar o seu país devido a um conjunto de razões que envolvem, nomeadamente, o desejo de garantir a sua segurança física e econômica. Por isso, poderá ser difícil traçar uma distinção clara entre o que, tradicionalmente, tem sido designado como as ‘causas de raiz dos movimentos de refugiados e as ‘pressões migratórias’ [...]. Hoje, mais do que nunca, os refugiados são parte de um fenómeno migratório complexo, no qual se combinam fatores políticos, étnicos, econômicos, ambientais e de direitos, que provocam deslocações de população.

Sendo assim, frente às dificuldades para o estabelecimento de distinção entre refugiado e migrante econômico, o ACNUR (2011) considera que “para um refugiado, as condições econômicas no país de acolhimento são menos importantes do que a segurança.” E, ainda: “um migrante goza da proteção do governo do seu país; um refugiado não” (MOREIRA, 2006, p. 20).

Após a devida distinção entre os refugiados e migrantes, faz-se necessários estabelecer a diferenciação entre refugiados e apátridas a partir dos conceitos de nacionalidade e cidadania. Tais definições dos termos relacionados são importantes devido ao fato de que, por meio do esclarecimento das diferenças existentes entre eles, temos uma noção mais clara e precisa do conceito de refugiado.

2.1.6 Do problema dos apátridas: nacionalidade e cidadania

A forma como um Estado exerce o seu direito de definir quem são os seus cidadãos, além de regulamentação interna, deve ser

conforme as normas pertinentes do direito internacional. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclama em seu artigo 15º que “todo o indivíduo tem direito a ter uma nacionalidade, sendo que ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua nacionalidade nem do direito de mudar de nacionalidade.”

Tal declaração confere a cada indivíduo em todo o mundo o direito a um vínculo jurídico com um determinado Estado. Este direito é baseado na existência de um vínculo genuíno e efetivo entre o indivíduo e o Estado⁹. Essa concepção foi ao longo do século XX gradualmente desenvolvida para favorecer os direitos humanos relativamente às reivindicações perante a soberania do Estado.

Sabe-se que, no exercício do direito de legislação, cabe ao Estado determinar quais os seus nacionais, as condições de sua aquisição e perda. Em outras palavras, trata-se do direito que o Estado tem de exercer soberanamente, em conformidade com a sua Constituição, pois é ele que define quem é nacional e quem é estrangeiro dentro do seu território em decorrência da não existência de uma definição do direito internacional a ser obedecida por todos os Estados, ou seja, cada estado tem a liberdade de definir seus próprios critérios para atribuir sua nacionalidade.

Mas a tendência é de tratar-se de direito humano conforme a Declaração Universal dos Direitos do Homem proclama em 1948 em seu artigo XV: “todo homem tem direito a uma nacionalidade.” (REZEK, 2002, p. 760)

Na definição de Accioly, Silva e Casella (2009, p. 488) são consideradas nacionais as pessoas que são submetidas à autoridade direta do Estado, sendo que este, por sua vez, deve conceder ao nacional direitos e deveres, inclusive proporcionando proteção para além de suas fronteiras.

⁹ Esse vínculo foi reconhecido como a base da nacionalidade pela primeira vez num caso decidido pelo **Tribunal Internacional de Justiça** em 1955: o caso *Nottebohm*. O Tribunal estabeleceu que: *De acordo com a prática dos Estados, as decisões arbitrais e judiciais e a opinião da doutrina, a nacionalidade é um elo legal que tem como base um fato social de vinculação, uma genuína conexão de existência, interesses e sentimentos, junto com a subsistência de direitos e deveres recíprocos.* (ACHIRON, 2005).

Interessante relato histórico sobre o status de nacional é trazido por Teixeira (1991, p. 545-546, grifo do autor):

A noção de status – condição jurídica que outorga certos direitos e impõe certos deveres – nos vem do Direito Romano, que conhecia o *status libertatis* (condição de homem livre, liberto ou escravo), o *status familiae* (condição de pai, de filho, de mulher casada e etc, e direitos e obrigações daí decorrentes), e finalmente, o *status civilitatis* (condição de cidadão romano ou de estrangeiro – *cives peregrini*). Como se sabe, em direito romano, o homem livre gozava de todos os direitos estabelecidos pelo Direito Natural e pelo Direitos das Gentes (*jus naturale et gentium*), mas a liberdade somente, não outorgava a especial capacidade exercício de direitos políticos, derivado do direito civil (*jus civile*), era necessário ao indivíduo, para adquirir tais direitos, além de ser livre, reunir ainda a condição de cidadão romano (*civis*), decorrente do estado de cidade (*status civitatis*). Nota-se que em Direito romano, a época de Justiano, o *jus civile* compreendia tanto os direitos civis, propriamente ditos, como também os direitos políticos (*jus suffragii*, direito de voto) direito de ocupar uma magistratura (*jus honorum*). Quem gozasse desses direitos era cidadão romano (*civis romanus*) que é importante observar-se ai, uma interpenetração do direito civil com o direito público, bem como a ausência de uma distinção bem nítida entre a nacionalidade e a cidadania tal como existe no direito público moderno.

Da mesma forma, faz-se necessário estabelecer a diferença entre cidadania e nacionalidade, em muitas vezes confundida pelos doutrinadores. No Brasil, a distinção entre ambos os conceitos é clara e aceita de forma pacífica, no sentido de que a nacionalidade é o vínculo jurídico que une, vincula, conecta o indivíduo ao Estado e a cidadania representa um conteúdo adicional, de cunho político, que faculta ao nacional certos direitos políticos, como o de votar e ser votado.

Para Teixeira (1991, p. 547-548) “existe marcada distinção entre nacionalidade e cidadania, porque esta é, apenas, a capacidade de exercer direitos políticos (votar, ser votado, etc.).”

No sistema jurídico, “nacionalidade é o vínculo jurídico-político de Direito Público Interno, que faz da pessoa um dos elementos componentes da dimensão pessoal do Estado” (MIRANDA, 1970, p. 431-432). Esse vínculo que une o indivíduo ao Estado confere-lhe o *status* de nacional ou de estrangeiro. Os dois aspectos atribuídos ao conceito, o de pertencimento e o de elo jurídico estão contemplados na definição da Corte Internacional de Justiça (CIJ): “A nacionalidade é um vínculo legal que tem sua base no fato social do enraizamento, uma conexão genuína de existência, interesses e deveres recíprocos.” (MIRANDA, 1970, p. 433).

Segundo Rezek (1998, p.179-180) escreve que “o Estado soberano não pode privar-se de uma dimensão pessoal: ele está obrigado, assim, a estabelecer distinção entre seus nacionais e os estrangeiros.” Não se pode compreender, segundo o autor, que, “mesmo em pura teoria, a existência de um Estado cuja dimensão humana fosse toda ela integrada por estrangeiros, e cujo governo ‘soberano’ se encontrasse nas mãos de súditos de outros países” (REZEK, 1998, p. 180). Ou seja, é o próprio Estado dotado de soberania que estabelece suas regras próprias para concessão do instituto para os estrangeiros.

Os critérios para a atribuição de nacionalidade, a qual se dá por dois critérios, o local de nascimento de acordo com o princípio do *jus solis*, e pela descendência, no enquadramento dado pelo princípio do *jus sanguinis*. A esses dois critérios, junta-se um terceiro, o da residência, “nacionalidade derivada” nas palavras de Rezek (1998, p. 180), que é obtida mediante dois fatos, quais sejam, naturalização e ruptura na maioria dos casos com o vínculo anterior. Neste caso, determinados requisitos são necessários, entre eles alguns anos de residência no país, o domínio do idioma e subsistência própria, ou seja, que o indivíduo tenha condições financeiras de se manter no Estado, sendo tais requisitos cumulativos (REZEK, 1998, p.180-181).

Não obstante o conjunto de normas internacionais em matéria de aquisição, perda, ou denegação da cidadania, há milhões de pessoas no mundo que não têm nacionalidade. São os denominados apátridas, que pode ter como causas além de conflitos de leis, transferências de território, legislação matrimonial, práticas administrativas,

discriminação, falta de registro de nascimento, privação da nacionalidade e até mesmo renúncia (quando um indivíduo rejeita a proteção de um Estado).

Ou seja, os apátridas conforme Varella (2009, p. 186) “são aqueles indivíduos sem nacionalidade, ou ainda, aqueles que não são considerados por Estado algum como seus nacionais”. Sendo assim, o termo se refere aos sem pátria.

Para o ACNUR (2011a) ser apátrida significa não possuir nacionalidade ou cidadania. É quando o elo legal entre o Estado e um indivíduo deixa de existir. Ou seja, os apátridas são pessoas que nascem sem nacionalidade ou têm sua nacionalidade retirada pelo Estado, ficando, portanto, sem proteção de um Estado nacional. Tal situação gera desconforto, pois sem a nacionalidade, não se tem documento de identidade ou passaporte e por isso não tem liberdade de locomoção pelos principais países do mundo.

Da mesma forma, a ACNUR (2011a) afirma que o problema da apatridia está diretamente relacionada com a questão da deslocação de populações sendo que , a mesma pode actuar como um obstáculo na procura de soluções para o problema dos refugiados, pois os países de origem têm-se recusado a permitir o regresso e reintegração de refugiados cujos pedidos de reconhecimento da nacionalidade tenham sido rejeitados. Esses refugiados, certamente encontrarão maiores dificuldades se nenhum outro país estiver preparado para lhes oferecer um direito de residência duradouro ou a oportunidade de adquirirem a nacionalidade, o que gera longas e complexas disputas jurídicas, políticas e factuais.

Além disso, segundo a ACNUR (2011a) a outra ligação importante ligação entre a apatridia e o problema dos refugiados diz respeito à ameaça de deslocação e de expulsão que paira sobre muitas pessoas que não são reconhecidas como nacionais dos países de onde basicamente são originárias. Contudo, esta ameaça deriva menos da mera ausência da nacionalidade do que de políticas e preconceitos que, frequentemente, motivam a decisão dos Estados de não negar a nacionalidade a um grupo particular de pessoas.

Conforme a ACNUR (2011a), quando ocorre como um fenômeno coletivo, a apatridia é quase sempre um indicador das tensões sociais e políticas subjacentes, envolvendo grupos minoritários que são

encarados como diferentes, desleais ou perigosos pela maioria da população e principalmente pelas autoridades¹⁰.

Nos tempos atuais, há, de acordo com o ACNUR (2011a), um aceite generalizado de que a questão da apatridia¹¹ “vai muito para além da jurisdição interna dos Estados, dadas as importantes implicações em relação aos direitos humanos, o seu impacto, potencialmente prejudicial, sobre as relações entre estados e a propensão para a criação de problemas de refugiados.” Na maioria das situações, as pessoas tornam-se apátridas não em resultado de um equívoco histórico ou jurídico, mas porque os Estados não aprenderam a conviver nem a tolerar as suas minorias. O respeito pelo conjunto total dos direitos humanos - incluindo o direito à nacionalidade - é essencial para que uma sociedade possa viver em paz consigo mesma e em harmonia com os seus vizinhos.

10 Exemplos atuais deste síndrome incluem o grupo minoritário Roma (cigano) na República Checa, a minoria muçulmana no Myanmar, vulgarmente conhecida como Rohingya, e a enorme população de etnia russa na Estónia e na Letónia. Nos estados da Ex-URSS existe, geralmente, um risco particular de ressurgimento de nacionalismos étnicos e a introdução de novas leis da nacionalidade pode conduzir à apatridia em larga escala e a movimentos maciços da população (ACNUR, 2011a).

¹¹ ACNUR (1995) estima que sejam apátridas aproximadamente 12 milhões de pessoas em dezenas de países desenvolvidos e em desenvolvimento, embora não se conheçam os números exatos. Pessoas apátridas podem ser encontrados na África, nas Américas, na Ásia e na Europa e têm sido uma população de interesse do ACNUR desde sua fundação.

Políticas discriminatórias estão na raiz de muitas situações de apatridia. No Oriente Médio e em outras partes do mundo, legislações que discriminam com base no gênero criam riscos de apatridia. Em muitos dos países do Golfo, populações que ficaram às margens dos processos de independência são chamadas de Bidoon, “sem” em árabe. Sob o regime de Saddam Hussein, muitos curdos feili foram privados de suas nacionalidades, ordem revogada em 2006.

Na África, parte dos núbios localizados no Quênia não usufruem de direitos de cidadania. Do outro lado do continente, na Costa do Marfim, a falta de clareza em seu status nacional afeta um grande número de pessoas. Na Europa, a dissolução da União Soviética e da Federação Iugoslava nos anos 1990 levou à apatridia nos novos países que surgiram.

Segundo Bastos (2000, p. 69) a apatridia, "priva o indivíduo de filiação a qualquer Estado e, em consequência, da tutela jurídica que lhe resultaria da nacionalidade", além do que "o remédio definitivo para esse mal só surgirá, contudo, quando os Estados uniformizarem sua legislação sobre nacionalidade."

A ONU tenta amenizar a situação, mas ainda com pouca efetividade. A apatridia conforme Varela (2009, p. 186) ocorre além de outras circunstâncias, quando os indivíduos abdicam de sua nacionalidade de origem, por razões políticas ou de perseguição.

Vários instrumentos internacionais de direitos humanos estabelecem o direito a uma nacionalidade. Mas as convenções são os documentos que vem trazer proteção aos apátridas.

Entre eles estão a declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 em seu artigo 15 (REZEK, 2002 p. 760) a qual afirma que todo homem tem direito à nacionalidade. Tal tema também é regido pela Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954, a Convenção sobre a Redução dos Casos de Apatridia de 1961 e a Convenção sobre a nacionalidade das Mulheres Casadas de 1957, as quais determinam alguns direitos aos apátridas.

Essas convenções oferecem um marco legal para prevenir a produção de casos de apatridia e para proteger as que pessoas que já são apátridas.

Conforme a ACNUR, a Convenção de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas e a Convenção de 1961 para Reduzir os Casos de Apatridia visam proporcionar fundamentos legais internacionais para abordar as causas e consequências da apatridia, que não estão presentes em nenhum outro tratado.

Além disso, a Convenção de 1954 reconhece que a apatridia continua sendo produzida, buscando a garantia de que os apátridas tenham condições e que desfrutem de normas mínimas de tratamento até que seja encontrada uma solução para seus casos, ou seja, vem tentar estabelecer uma definição reconhecida internacionalmente sobre quem deve ser reconhecido como apátrida.

Apesar dos apátridas também poderem ser refugiados, as duas categorias são distintas e ambos os grupos são de interesse do ACNUR. O instituto do refúgio, descrito no item que vem a seguir, surgiu como resposta e proposta de solução para o enorme contingente de pessoas que, conforme elencado anteriormente, se convertem em apátridas.

Ao receber o Estatuto do Refugiado, o apátrida ou a pessoa que não chegou a perder a sua nacionalidade, mas que se encontra grandes obstáculos para o exercício de sua cidadania, em virtude de que não pode mais contar com a proteção de seu próprio país, vincula-se a ordem jurídica de um país estrangeiro, no qual poderá exercer seus direitos fundamentais, resgatando a sua cidadania. (ARAÚJO; ALMEIDA, 2001).

Dessa forma, fazem-se necessários estabelecer a definição e os requisitos da condição de refugiado.

2.2 A QUESTÃO DOS REFUGIADOS PERANTE OS DIREITOS HUMANOS

O direito internacional clássico não reconhecia a condição de pessoa como sujeito de direito, ao contrário, a visão era extremamente restritiva, ou seja, tal condição somente era dada aos Estados, dessa forma, a sociedade internacional era considerada uma sociedade eminentemente interestadual.

Assim, até o século XIX, a concepção de admitir a pessoa como sujeito de direitos era rejeitada, sendo que a pessoa humana era regalada sempre a um plano inferior.

A partir do século XX, houve a internacionalização de temas de proteção de o indivíduo que até então, se restringiam a esfera de proteção da jurisdição interna dos Estados. Com essa internacionalização ocorre a codificação entre os Estados dos direitos humanos, com o surgimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Esse processo de internacionalização dos direitos humanos se inicia com o direito humanitário e com a formação da Liga das Nações e da própria criação da OIT, Organização Internacional do Trabalho, sendo esses considerados marcos do processo de internacionalização dos direitos humanos.

Conforme Arzabe (1998) foi justamente com a Liga das Nações, criada após a Primeira Guerra Mundial, que tinha como intuito promoção da cooperação, a paz e a segurança internacionais, de forma a condenar as agressões externas contra a integridade territorial e a independência política de seus membros, bem como com a

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT que os Estados assumiram o compromisso de assegurar condições justas e dignas de trabalho para homens, mulheres e crianças, sendo estabelecidas sanções econômicas e militares contra Estados que, porventura, viessem a violar seus preceitos. Além de que, seu principal objetivo era promover a cooperação internacional e alcançar a paz e a segurança internacionais. Junto com tais organizações, vieram importantes contribuições para o chamado processo de internacionalização dos Direitos Humanos.

Isso propiciou, além de outras coisas, o surgimento e desenvolvimento da proteção aos Refugiados a partir de 1921, que tem mais especificamente sua origem como instrumento jurídico internacional na Liga das Nações, em decorrência de fatos ocorridos antes e principalmente após acontecimentos decorrentes da Primeira Guerra Mundial de 1917.

Como assevera Piovesan (2009, p. 116) esses institutos contribuíram cada qual a seu modo, para o processo de internacionalização dos direitos humanos, seja ao assegurar padrões globais mínimos para as condições de trabalho no plano mundial, seja ao fixar como objetivos internacionais a manutenção da paz e segurança protegendo os direitos fundamentais em situação de conflito armado. Esses institutos vieram romper o conceito tradicional que concebia o Direito Internacional apenas como a lei da comunidade internacional dos Estados e que sustentava o ser Estado como único sujeito de Direito Internacional.

No período anterior a Primeira Grande Guerra, as soluções das questões referentes aos refugiados eram resolvidas com a concessão de asilo ou com a extradição, conjugado com o Direito Penal Internacional. Sendo assim, uma mobilização internacional nunca se fizera necessária em decorrência de que os Estados não se opunham à recepção de indivíduos de outros países. Tal proteção só teve início devido a problemas ocorridos pouco antes, durante e após a Primeira Guerra Mundial (ANDRADE, 1996b, p. 20).

Ocorre que, ao longo da guerra, grandes grupos de refugiados dos Impérios Russo e Otomano dirigiram-se à Europa central e à do

oeste, assim como para a Ásia. Após a Guerra dos Bálcãs (1912-1914)¹², começou a transferência involuntária de grupos de minorias étnicas naquela região, a saber: búlgaros da Romênia, Sérvia e Grécia, gregos da Bulgária e da Turquia (ANDRADE, 1996b), isso sem contar que durante a Primeira Guerra e no subsequente remapeamento da Europa, houve vários movimentos populacionais temporários dentro dos limites internos dos Estados, sem a travessia por fronteiras.

Mas foi com a 2ª Guerra Mundial, com o surgimento da idéia de criação da Organização das Nações Unidas com o objetivo de manutenção da paz, segurança internacional e valorização da pessoa humana, a qual foi criada com a assinatura da Carta das Nações Unidas em junho de 1945, a qual veio fomentar as relações amistosas entre as Nações baseadas no respeito e na igualdade, estimulando o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais (GUERRA; PRONER, 2008).

Com efeito, o caminho estava preparado para uma grande mudança no sistema westfaliano¹³ das relações internacionais que reconhecia o Estado como único ator internacional.

Em 1948, foi proclamada a Declaração Universal dos direitos Humanos, que enunciou direitos fundamentais para todas as pessoas independentemente de sexo, cor, raça, idioma, religião, etc.

Conforme salienta Guerra e Proner (2008, p. 76) a Declaração Universal dos Direitos Humanos foi adotada como um ideal a ser alcançado por todos os povos e nações, com a finalidade de desenvolver o respeito aos direitos e liberdades do indivíduo bem como promover medidas progressivas de ordem nacional e internacional para o seu

¹² Duas guerras curtas, entre Sérvia, Montenegro, Grécia, Romênia, Turquia e Bulgária pela posse dos territórios remanescentes do Império Otomano. Nesse período teve início a transferência involuntária dos grupos de minorias étnicas naquela região: 250.000 búlgaros da Romênia, Sérvia e Grécia; 56.000 gregos da Bulgária e 1.200.000 da Turquia (ANDRADE, 1996b, p. 21).

¹³ O sistema “*westfaliano*” refere-se ao sistema histórico de relações internacionais nascidos dos tratados de Westfália encerrado a Guerra dos Trinta anos em 1648. Na teoria das relações internacionais esta concepção centra-se no Estado como ator exclusivo ou principal da política internacional e enfatiza as noções de soberania nacional, equilíbrio entre potências e interesses nacional (MILANI, 2006).

reconhecimento e aplicação entre as populações dos próprios Estados membros como as dos territórios colocados sob sua jurisdição.

Consolida-se, portanto, o movimento de internacionalização dos direitos humanos, onde as relações dos Estados com seus nacionais deixam de ter apenas o interesse doméstico e passam a ser de interesse internacional.

A partir dessa perspectiva, começa a se consolidar a capacidade processual internacional dos indivíduos, bem como a concepção de que os direitos humanos não mais se limitam a exclusiva jurisdição doméstica, mas constituem matéria de legítimo interesse internacional¹⁴.

Tendo como objetivo desvendar os precedentes históricos que permitiram a deflagração do processo de internacionalização e universalização dos direitos humanos que, por sua vez, implicaram na criação da sistemática normativa internacional de proteção desses direitos, o próximo item buscará estabelecer as três grandes vertentes que são o direito internacional humanitário, o direito internacional dos direitos humanos e direito dos refugiados.

Esses institutos contribuíram, cada qual a seu modo, para o processo de internacionalização dos direitos da pessoa humana seja para proteger direitos fundamentais em situações de conflito armado, seja ao fixar como objetivos internacionais a manutenção da paz e segurança internacional ou ainda em condições que garantam a integridade do indivíduo, rompendo definitivamente com o conceito tradicional que sustentava ser o Estado o único sujeito do Direito Internacional.

¹⁴ Conforme Trindade (2007, p. 5) ‘Na fase legislativa de elaboração dos instrumentos de proteção dos direitos humanos, os mecanismos de implementação simplesmente não teriam, com toda a probabilidade, sido estabelecidos, se não se tivesse superado, gradativamente e com êxito, a objeção com base no chamado domínio reservado dos Estados. Este fator fez-se acompanhar dos graduais reconhecimento e cristalização da capacidade processual internacional dos indivíduos, paralelamente à gradual atribuição ou asserção da capacidade de agir dos órgãos de supervisão internacionais.

2.2.1 Os regimes internacionais de proteção a pessoa humana, direitos humanos, direito humanitário e direito dos refugiados

A internacionalização dos direitos humanos é um fenômeno recente, tendo ocorrido a partir do término da Segunda Guerra Mundial. A Carta da ONU e a Declaração dos Direitos Humanos de 1948 iniciaram o processo de positivação e universalização dos direitos do homem, até então desconhecidos na história. Desde o final do século XVIII os direitos humanos haviam sido consagrados, tão somente, no interior dos Estados nacionais por obra do constitucionalismo moderno.

Porém na segunda metade do século XX, vieram a luz múltiplos tratados e declarações cujo móvel foi proteger a dignidade humana em domínios os mais diversos. A positivação e disseminação dos direitos humanos verificou-se em direções complementares que, por sua vez, implicaram na criação da sistemática normativa internacional de proteção desses direitos.

Conforme Piovesan (2009, p. 121) o processo de internacionalização dos direitos humanos, que por sua vez, pressupõe a delimitação da soberania estatal, passa, assim, a ser uma importante resposta na busca da reconstrução de um novo paradigma, diante do repúdio internacional as atrocidades cometidas nas guerras.

Essa internacionalização se materializa em tratados e convenções, transformando o indivíduo em sujeito do direito internacional. A formação de um espaço público internacional dos direitos humanos alimentado pelos meios de comunicação enfraqueceu o apelo político ao conceito de soberania para encobrir a prática de perseguições, massacres e torturas contra minoria étnicas e opositores políticos (AMARAL JÚNIOR, 2001, p. 9)

Na expressão de Trindade (2007, p. 210) o direito internacional dos direitos humanos e também dos refugiados é um “*corpus juris*” de proteção do ser humano, possuindo especificidades, dinâmica e regras próprias, regulando relações entre desiguais com o objetivo de proteção última da pessoa humana.

No limite, são capazes de produzir constrangimentos sistêmicos ao conjunto de pais no maior ou menor respeito aos direitos humanos e acabam por influenciar a tomada de decisões governamentais em relação à implementação e efetivação do arcabouço jurídico de proteção.

Esses instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos possibilitam a reclamação da tutela internacional, mediante a responsabilização do Estado, na medida em que os direitos humanos internacionalmente assegurados são violados.

Com esse processo de internacionalização, passaram-se a ser elaborados inúmeros tratados para aperfeiçoar a proteção aos direitos humanos de forma a especificar e especializar o seu conteúdo. Assim foi sendo estabelecido um núcleo jurídico internacional de proteção da pessoa humana em caso de paz.

Contudo, essa proteção precisava ser completada para a proteção dos indivíduos em situações especiais. Assim foram agregados ao sistema vertentes específicas de proteção, uma para os casos de conflitos bélicos, que tem sua origem antes mesmo da fase de generalização da positivação nacional dos direitos humanos, outra para pessoas eu são perseguidas dentro de seu país de origem e que, portanto, são obrigadas a se deslocar para outro local, para juntos formar o direito internacional dos direitos de proteção da pessoa humana (JUBILUT, 2007).

Assim, pode-se dizer que a pessoa humana conta com um grande sistema de proteção, denominado comumente de Direito Internacional dos Direito Humanos ou de proteção (*latu sensu*) que se divide em três vertentes de proteção: direito internacional dos direitos humanos (*stritu sensu*), direito internacional humanitário e direito internacional dos refugiados.

Ambas a vertentes consolidam um sistema interdependente, de modo que a coexistência normativa, conceitual e operacional deste conjunto permite sua aplicação simultânea, sobretudo em situações de emergência humanitária, tão comuns ao longo da História e de forma particularmente enfática na contemporaneidade¹⁵.

Sem embargos, o presente item busca estabelecer breves considerações sobre o avanço na proteção internacional da pessoa humana, analisando, portanto, as três grandes vertentes acima citadas,

¹⁵Em relação a estes três ramos normativos, ver Trindade, Peytrignet e Santiago (1996). Para maiores discussões inerentes à questão, ver também Mello, (2004, p. 943-1.008, v. 2) e Rezek (2004, p. 206-215).

haja vista que correspondem a um propósito comum, qual seja, a salvaguarda do ser humano.

2.2.1.1 Direito Internacional Humanitário

A primeira vertente é o direito Internacional Humanitário ou Direito Internacional dos Conflitos Armados¹⁶, que é uma construção marcadamente costumeira, portanto, resultado do acúmulo de diversos e sucessivos momentos, com surgimento formal simultâneo ao da Cruz Vermelha.

A história do direito internacional pode ser traçada a partir de dois conceitos fundamentais: a paz e a guerra, sendo um muitas vezes definido em função do outro. Conforme Jubilut (2007, p. 139) a tônica das relações internacionais foi a guerra, razão pela qual o Direito Internacional preocupou-se na maior parte de sua existência. A preocupação com a paz é muito recente, surgindo mais especificamente no século XX.

Assim, o Direito Internacional Humanitário vem a ser o ramo do Direito Internacional moderno que veio a regular a guerra, após a exclusão dessa como meio lícito de solução de conflitos na ordem internacional.

Conforme assinala Guerra e Proner (2008, p. 476) o Direito Internacional Humanitário pode ser entendido como um conjunto de normas consuetudinárias, criado de forma específica para ser aplicado nos conflitos armados, internacionais ou não internacionais, e que limita os métodos e meios utilizados na guerra para proteger o direito das partes e os bens afetados.

Com o Direito Internacional Humanitário, surge a efetiva preocupação com o ser humano, separado da religião e do homem

¹⁶ De acordo com Almeida (2001, p. 41) o adjetivo humanitário surge em 1755 como resposta dos filósofos iluministas a crença popular, corroborada por intelectuais, de que forças misteriosas haviam causado um terremoto em Lisboa, que destruiu a cidade e matou 200 pessoas, ou seja, que a história humana era fruto de causalidades irracionais. Os filósofos criaram então o adjetivo humanitário para designar os indivíduos que se entendem parte da humanidade e que como parte de um todo são responsáveis por ele.

político, fora do Estado, em caráter internacional, mas é um cuidado relacionado a uma situação especialmente difícil, muitas vezes localizada e não contínua da guerra¹⁷.

De acordo com Rezek (2005, p. 369-370) esse Direito Internacional humanitário, teve o surgimento no ano de 1864 com a primeira Convenção de Genebra e com a assinatura de 55 países. O conteúdo de seus dez artigos, no entanto, já eram postulados costumeiros praticados pelo menos desde o século XVI versando igualmente sobre a proteção das vítimas da guerra e exigindo que fossem poupados pelos beligerantes os feridos e os enfermos, os médicos, os enfermeiros e outras pessoas relacionadas ao trabalho de socorro, capelães, prisioneiros, população civil, enfermeiros e transportes hospitalares.

Embora considera-se importante os esses antecedentes na formação do direito internacional humanitário, ele só veio a ficar conhecido como tal a partir das Convenções de Genebra de 1949, sendo que, sua expansão e seu aperfeiçoamento devem-se, também, principalmente, ao Comitê Internacional da Cruz Vermelha, que é uma instituição internacional que pratica o Direito Humanitário considerada como sua integrante, além do Direito de Haia e complementando o Direito de nova York.

Conforme Swinarski (1990, p. 27) o Direito Internacional Humanitário possui três vertentes: o Direito de Haia, que busca limitar o recurso a métodos e meio de combate extremamente violentos, o direito

¹⁷ Depois da metade do século XX outras organizações internacionais surgiram com preocupação humanitária e espírito de promover os direitos humanos, tal como Médicos Sem Fronteiras que foi criada em 1971 por um grupo de jovens médicos e de jornalistas cuja maioria tinha trabalhado como voluntária em Biafra, região da Nigéria, que, no final dos anos 60, estava sendo destruída por uma guerra civil brutal. A organização apareceu com o objetivo de levar cuidados de saúde para quem mais precisasse, independentemente de interesses políticos, de raça, de credo ou de nacionalidade. No ano seguinte, o MSF fez sua primeira intervenção, na Nicarágua, após um terremoto que devastou o país. Hoje, mais de 15 mil profissionais trabalham com Médicos Sem Fronteiras em cerca de 70 países.

de Genebra, que visa proteger as vítimas do conflito armado e o direito de nova York.

Ou seja, sob o ponto de vista formal, o Direito Internacional Humanitário pode ser visto segundo um conjunto de regras que se convencionou chamar direito de Genebra, direito de Haia e direito de Nova York. O primeiro deles foi fundamentado nas quatro convenções ocorridas naquela cidade da Suíça, em 12 de agosto de 1949, das quais a primeira procura aliviar a sorte dos militares em campanha terrestre; a segunda se preocupa com os mesmos militares em campanha no Mar; a terceira regra o tratamento a ser dispensado aos prisioneiros de guerra e a quarta e última visa à proteção dos civis durante a guerra (DEL'OMO, 2002, p. 2880).

As quatro Convenções de Genebra, de 1949, sobre Direito Internacional Humanitário foram todas promulgadas pelo mesmo Decreto de No. 42.121 de 21 de agosto de 1957, conforme segue (BRASIL, 2011):

- Convenção Melhoria da sorte dos feridos e enfermos dos exércitos em campanha I, 1949;
- Convenção Melhoria da sorte dos feridos, enfermos e náufragos das forças armadas no mar II, 1949;
- Convenção Relativa à proteção dos prisioneiros de guerra III, 1949;
- Convenção Relativa à proteção dos civis em tempo de guerra.

Assim conforme Borges (2006, p. 29) o direito de Genebra se caracteriza pela proteção das vítimas dos conflitos armados, seja eles combatentes, náufragos, prisioneiros, enfermos, quer seja não combatentes feridos e enfermos, procurando estabelecer normas de proteção as vitimas da violência da guerra.

No que tange ao Direito de Haia, diferentemente do Direito de Genebra, procurava estabelecer regras de modo a limitar os métodos e meios utilizados em combates armados, tendo como ponto central a Declaração de São Petesburgo de 1864, que vem a ser o primeiro documento internacional que limita métodos e meios de combate armado.

Segundo Guerra e Proner (2008, p. 79) pode-se citar ainda como documentos internacionais que fazer parte do Direito de Haia

- Primeira Conferência Internacional da Paz de Haia, em 1899;
- Segunda Conferência Internacional da Paz de Haia, em 1907;
- Convenção de Haia para a proteção dos bens culturais em caso de conflito armado em 1954.

Em relação ao direito de Nova York, são normas concebidas no âmbito das Nações Unidas, a partir de 1945, com o objetivo de defesa dos princípios de Direitos Internacional Humanitário, comumente chamado de Direitos Humanos aplicados aos conflitos armados.

Importante assinalar que conforme Borges (2006, p. 31) inicialmente a ONU não se preocupou com o Direito Internacional Humanitário, somente fez uma abordagem indireta a esse direito quando tratou de dois temas específicos: a criação de tribunais penais internacionais para julgamento de crimes cometidos durante a Segunda Guerra Mundial e a proliferação de armamentos atômicos de elevado potencial de destruição.

Mas, com a ocorrência da Conferência de Teerã, em 1968, este quadro se modifica com a adoção da resolução de n. XXIII a qual corresponde ao respeito dos direitos humanos em tempo de guerra.

Posterior a isso, várias outras iniciativas foram patrocinadas pelas Nações Unidas em prol dos Direitos Internacional Humanitário:

- Resolução 2603 sobre a condenação do uso de armas químicas e biológicas, em 1969;
- Resolução 2675 sobre a proteção da população civil durante conflitos armados, 1970;
- Convenção sobre proibição de armas biológicas e a Resolução 2936 sobre a condenação do uso da força e de armas nucleares, em 1972;

Essas normas que são concebidas no seio das Nações Unidas e que são conhecidas como Direito de Nova York, foram importantes para a convergência do Direito de Genebra e do Direito de Haia, consolidando, através desses três direitos, o Direito Internacional Humanitário.

Sendo que, de acordo com Swinarski (1990) o ápice dessa convergência acontece no ano de 1977 com a Conferência Diplomática sobre Reafirmação e o Desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário Aplicável Sobre Proibições ou Restrições ao uso de certas

armas convencionais em 1980; a Convenção sobre a proibição do uso de armas químicas em 1993 e a Convenção sobre a proibição de minas antipessoal em 1997.

Ainda conforme assevera Swinarski (1990, p. 90) “o propósito dos Direitos Humanos é, antes de tudo, o de garantir ao indivíduo a possibilidade de desenvolver-se como pessoa para realizar seus objetivos.”

Assim sendo, as questões humanitárias passaram a ter grande relevo no âmbito das Nações Unidas e por consequência, nos direitos humanos, sendo necessário fazer um paralelo com o direito internacional dos direitos humanos.

2.2.1.2 Direito Internacional dos Direitos Humanos

A discussão sobre Direitos Humanos vem-se ampliando no mundo de modo significativo e envolvendo vários aspectos. Como já dito anteriormente, constitui-se um movimento extremamente recente na história, a partir do pós-guerra, como resposta as atrocidades cometidas durante o nazismo.

E é neste cenário que se desenha o esforço de reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional contemporânea.

Se no passado era uma questão irrelevante, constitui hoje objeto de grande preocupação para todo o mundo, principalmente a partir da Declaração de 1948.

Em relação ao respeito com a proteção internacional dos direitos humanos Canotilho (1996, p. 669) enfatiza que não obstante a tradição de algumas dimensões internacionais na proteção dos direitos fundamentais, o direito internacional clássico considerava o indivíduo como estranho ao processo dialético normativo deste direito. Com a introdução dos direitos do homem no direito internacional o que levou o direito internacional a alicerçar uma nova dimensão de vinculatividade na proteção dos direitos do homem.

Ou seja, além da proteção diplomática e humanitária, desenvolveu-se uma teoria jurídico-contratual internacional de justiça com o objetivo de alicerçar uma nova dimensão de vinculatividade de proteção ao homem.

A consolidação do Direito Internacional dos Direitos Humanos surge em meados do século XX em decorrência da eclosão de grandes conflitos mundiais sendo que a Segunda Guerra Mundial tornou-se um marco de afronta a dignidade da pessoa humana, surgindo como resposta às atrocidades, especialmente aos horrores praticados nos campos de concentração da Alemanha Nazista.

Conforme Lafer (1994)¹⁸, a doutrina racista sobre a pureza ariana imposta por Hitler serviu de justificativa para perseguições, cárceres privados e execuções em massa de judeus, eslavos e outras populações, tendo como resultado o extermínio de milhões de pessoas.

Foi nesse pós guerra que os direitos da pessoa humana ganharam extrema relevância, consagrando-se internacionalmente, surgindo como resposta as atrocidades cometidas na Segunda Guerra Mundial, em especial as atrocidades cometidas nos campos de concentração da Alemanha nazista.

Com esse rastro incomensurável de destruição e afronta a valores essenciais deixados pela guerra, a pessoa passou a ser foco de atenção internacional e os direitos humanos se estabeleceram, como princípio universal. Verifica-se então que, após o século XX, a dignidade humana ganha âmbito internacional, consolidando a idéia de limitação da soberania nacional e reconhecendo que os indivíduos possuem direitos inerentes a sua existência que devem ser protegidos (GUERRA, 2006).

Piovesan (2009, p. 120) afirma que “se a Segunda Guerra significou ruptura com os direitos humanos, o pós-guerra deveria significar a reconstrução.”

Assim, até o século XX a pessoa humana era relegada sempre a um plano inferior. A partir dele, no pós Segunda Guerra, ocorre a uma profunda mudança com a internacionalização dos direitos Humanos, a começar pela criação das Nações Unidas, com a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos pela Assembléia Geral da ONU em

¹⁸ Em La dinámica Del totalirarismo El “todo esposable” parte del supuesto prévio de que los seres humanos son supérfluos. Esa premisa contesta la afirmación Kantiana de que el hombre, y sólo él, no puede ser empleado como medio para la realización de um fin porque es um fin em sí mismo, puesto que a pesar del carácter profano de cada individuo, el individuo es sagrado, ya que en su persona palpita la humanidad (LAFER, 1994).

1948. A proteção do homem passou a ser realizada pela ordem jurídica internacional devido ao fato do próprio Estado ser o maior violador desses direitos.¹⁹

Pode-se afirmar, portanto, que foi na Carta das Nações Unidas, de 1945, que se aprofundou a internacionalização dos Direitos Humanos, no entanto, apesar de conter, em seu bojo, enunciados que determinava a importância de defender, de promover e de respeitar os direitos humanos e as liberdades fundamentais, ela não determinou o conteúdo das expressões contidas em seus enunciados, que só veio a ser definido, com precisão, com o advento da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948 (TRINDADE, 1991).

Alem do mais, foi no cenário de reconstituição da ordem internacional do pós-Segunda Guerra Mundial que “desencadeou-se, a partir da Declaração Universal proclamada pela ONU, em 1948, um processo sem precedentes de internacionalização do reconhecimento, proteção e promoção dos direitos humanos, para além das fronteiras dos Estados nacionais” (GÓMEZ, 2000, p. 2).²⁰

Fora da beligerância, ou de situações reconhecidas como tal, não havia, então, uma inquietação que se pudesse dizer organizada ou consciente, entre Estados, sobre direitos humanos, embora já se trabalhasse na proteção de uma ou de outra minoria. Os direitos humanos, como tema e nova vertente da proteção do ser humano através do Direito Internacional Público, vieram preencher essa lacuna, complementando a idéia de proteção à pessoa humana, também, em tempo de paz (MELLO, 1997).

¹⁹ Em igual sentido Piovesan (2009, p. 127) “os direitos Humanos se convertem em tema de legítimo interesse internacional, transcendendo ao âmbito estritamente doméstico, o que implicou no reexame dos valores de soberania a autonomia absoluta do Estado. A universalização dos direitos humanos fez com que os Estados consentissem em submeter ao controle da comunidade internacional o que até então era do domínio reservado.”

²⁰ Nesse sentido, ver também Trindade (2000, p. 23): “Já não se tratava de proteger indivíduos sob certas condições ou em situações circunscritas como no passado (por exemplo, a proteção de minorias, de habitantes de territórios sob mandato, de trabalhadores sob as primeiras convenções da OIT), mas doravante de proteger o ser humano como tal.”

O primeiro documento do Direito Internacional dos Direitos humanos foi a Carta de São Francisco em 1945, documento este que fundou a organização das Nações Unidas a ONU. Esta, juntamente com a Declaração dos Direitos Humanos de 1948 e os Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, formam juntas a Carta de Direitos Humanos da ONU, documento básico dos Direitos Internacionais dos Direitos Humanos.

Conforme Almeida (2001c) essa Carta de São Francisco concretiza a criação de uma norma de ordem proibitiva da guerra, que durante muito tempo foi utilizada como forma jurídica e lícita de resolução de conflitos, e que, com a Carta da ONU foi excluído do rol dos instrumentos legais utilizados para a decisão de conflitos.

Essa colocação da Guerra na ilegalidade, vem concretizar no âmbito do direito positivo uma nova fase, com base na paz e no reconhecimento da dignidade inerente a todo ser humano como princípio organizacional e diretivo, com a elaboração do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Mas é a partir das duas conferências Mundiais de Direitos Humanos: a de Teerã de 1968 e a de Viena de 1993, que os direitos humanos ganham força de forma inequívoca e passam a constituir objeto de um ramo autônomo do Direito Internacional Público, com instrumentos, órgãos e procedimentos de aplicação próprios caracterizando-se essencialmente como um direito de proteção.

Cabe ainda salientar que a proteção internacional dos Direitos Humanos apresenta dois mecanismos de proteção: um global e outros regionais.

O mecanismo global é o Sistema da Organização das Nações Unidas (ONU) sendo por sua vez os regionais o Sistema Africano (Carta Africana dos Direitos Humanos e do Direito dos povos – 1981), o Sistema Árabe (Carta Árabe dos Direitos Humanos de 1994), o Sistema Europeu (Convenção Européia para Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais (1950) e o Sistema Interamericano (Convenção Americana dos Direitos Humanos – 1969). (ALMEIDA, 2001c, p. 58).

Assim conforme Mello (1997, p. 9) “pode-se concluir que o Direito Internacional dos Direitos Humanos é o conjunto de normas que estabelecem os direitos que os seres humanos possuem para o desempenho de sua personalidade e estabelecem mecanismos de proteção a tais direitos.”

O grau de respeito aos direitos humanos transformou-se num dos principais elementos para aferir-se a inserção de determinado país na Comunidade Internacional. Com isso, os direitos humanos deixaram de ser uma questão de domínio reservado dos Estados e ganharam o status de tema global, o que significa a necessidade de os Estados soberanos, em tempos de paz, garantirem a efetiva proteção dos direitos humanos da população a fim de conquistarem legitimidade no plano internacional.

Enfim, Guilherme Assis de Almeida (2001c, p. 107) lembra que a questão dos direitos humanos também está presente nas duas definições de refugiado, tanto a clássica, como a ampliada, a qual será exposta no segundo capítulo deste ensaio e, ainda, que o zelo pelo “respeito aos direitos humanos em qualquer parte do planeta” significa a prevenção de “acontecimentos históricos geradores de refugiados.”

Por todo esse contexto e fatores descritos, parecem evidentes os indícios do crescimento da interdependência e da gênese de um regime internacional dos direitos humanos, o que reveste essa base teórica de capital importância para a análise da cooperação entre os Estados da América Latina, no referente aos refugiados, e, ainda, para a observação das ações do ACNUR no mesmo continente. Para isso faz-se necessário a análise do direito dos refugiados, considerado como uma vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

2.2.1.3 O Direito Internacional dos refugiados

O Direito Internacional dos Refugiados (DIR) constitui um dos ramos do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) e tem reflexos diretos da internacionalização dos direitos humanos uma vez possuem como mesmo objeto a proteção humana na ordem internacional, regras internacionais e os mesmos sujeitos, critérios e finalidades.

Quando se relaciona refugiados e direitos humanos, imediatamente percebe-se uma conexão fundamental, conforme

assevera Araújo e Almeida, (2001, p. 38) “os refugiados tornam-se refugiados porque um ou mais direitos fundamentais são ameaçados. Cada refugiado é consequência de um Estado que viola os direitos humanos”.

No dizer de McNamara (2003), Diretor da Divisão de Proteção Internacional do Acnur:

Enquanto nem todos os temas de direitos humanos referem-se a refugiados, todos os temas de refugiados possuem alguma conexão com direitos humanos. O ciclo do refugiado está relacionado a privação e restauração dos direitos humanos [...] o tema dos direitos humanos está também diretamente ligado ao término do estatuto do refugiado através do reassentamento e proteção dos direitos básicos do refugiado, de preferência na sua terra natal.

Assim podemos entender que o direito internacional dos Refugiados é uma vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Tanto o direito dos refugiados como os direitos humanos, tem datas formais para o surgimento, bem como uma história marcada pela perseguição, pelo rechaço social e pelas dificuldades.

Como afirma Jubilut (2007, p. 60) “o direito internacional dos direitos humanos, por ter uma maior aplicabilidade e um escopo de proteção mais alargado, engloba as garantias mais específicas do Direito Internacional dos Refugiados.”

Assim, a proteção internacional dos refugiados tem como fundamento a universalidade dos direitos humanos, que afirma que a dignidade é inerente a pessoa e dessa condição decorrem direitos, independentemente de qualquer outro elemento. O seja, os refugiados são titulares de direitos humanos e devem ser respeitados em todo momento, circunstancia ou lugar aonde se encontrem (ARAÚJO; ALMEIDA, 2001).

O instituto do refúgio conforme Andrade (1999, p. 75) tem um surgimento institucional e outro jurídico.

O direito Internacional dos Refugiados tem raízes no asilo e no princípio de “non refoulement”²¹, fundamentado nos direitos humanos. Uma espécie de proibição de rechaço e envio de estrangeiro do interior de um país para outro se sua vida ou sua liberdade estivesse em perigo.

Com a criação do Alto Comissariado para Refugiados Russos, em 1921, estava iniciada a fase institucional da proteção internacional dos refugiados que, aliás, precede a fase formal.

A Declaração dos Direitos de 1948 foi decisiva na matéria pertinente aos refugiados, por estabelecer em seu artigo 14 que “cada pessoa tem o direito de buscar asilo em outros se sofre perseguição.” (REZEK, 2002, p. 760).

Em consequência dos resquícios bélicos pós Segunda Guerra Mundial e das guerras de independência que se seguiram, populações inteiras foram deslocadas. Nesse cenário nasce o direito internacional dos refugiados, logo após a Segunda Guerra, visando a proteção das pessoas perseguidas em função de sua raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a um grupo social e evolui de forma regional para proteger também pessoas em situação de grave e generalizada violação dos direitos humanos.

21 O “Non refoulement” é expressão francesa que poderíamos traduzir como não devolução, composta pela palavra em francês Non, que significa não, e pela nominalização do verbo “refouler”, que tem como primeiro significado impedir de passar, ou seja, barrar, expelir, e um segundo significado o de reprimir . É uma espécie de proibição de rechaço e envio de estrangeiro do interior de um país para outro se sua vida ou sua liberdade estivesse em perigo. [46] O termo refoulement tem origem francesa e representa, para o direito internacional, o ato jurídico por meio do qual um determinado Estado devolve um indivíduo que se encontra em sua jurisdição a um outro Estado. Portanto, non-refoulement (não-devolução) determina a impossibilidade, diante de certas circunstâncias, de devolução do estrangeiro para um outro Estado. Cf. FILHO, José Francisco Sieber Luz. Non-refoulement: breves considerações sobre o limite jurídico à saída compulsória do refugiado. In: ARAUJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, p. 180.

Com o término da Segunda Guerra Mundial e a criação da Organização das Nações Unidas, a Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento (ANUAR)²² voltou-se também para a assistência aos milhões de refugiados deixados pelos conflitos que então se disseminavam. Conseqüentemente, foi criada em 1947 uma organização internacional dedicada especificamente aos refugiados: a Organização Internacional para os Refugiados (OIR), tendo sido, porém, extinta em como decorrência da bipolarização de poderes e linhas ideológicas havida entre EUA e URSS²³.

O sistema internacional de proteção do Direito dos Refugiados pode ser dividido em dois grandes grupos: de um lado têm-se as ações que visam fortalecer a proteção jurídica dos refugiados, de forma a enfrentar o próprio desafio dos direitos humanos, que é o desafio de efetivação, de outro lado, possuem ações o sentido de busca do aumento do rol de pessoas protegidas pelo Direito Internacional dos Refugiados de forma a alterar a própria definição de refugiado (JUBILUT, 2007).

Pode-se resumir a evolução conceitual que levou à transformação dos direitos humanos em um tema global, servindo como

²² Detentora de um vasto mandato de assistência para auxílio e reabilitação das zonas devastadas, a ANUAR não foi criada especificamente como organização para refugiados. Prestava assistência a todos os que se encontravam deslocados devido à guerra e não apenas aos refugiados que tinham fugido dos seus países. Contudo, a relutância dos refugiados em voltar para os seus países de origem consubstanciou um problema dominante no período pós-guerra. No seio da própria ONU a questão da repatriação se tornou um problema político importante, sendo uma das questões mais contenciosas para o Conselho de Segurança das Nações Unidas durante os primeiros anos da sua existência. O governo dos EUA, que assegurava 70% do financiamento da ANUAR, recusava-se a prorrogar o mandato da organização para além de 1947 ou a conceder mais apoio financeiro. Para o seu lugar, e perante a oposição inflexível dos países do bloco do leste, houve muita pressão, por parte dos EUA, para se criar uma nova organização para os refugiados com uma orientação diferente.

²³ A OIR foi criada como agência especializada não-permanente das Nações Unidas. Quando foi estabelecida, esperava-se que o seu programa estivesse concluído ao final de três anos, ou seja, em julho de 1950. Todavia, a OIR não conseguiu conduzir o problema dos refugiados ao seu termo: no final de 1951 continuavam deslocadas na Europa cerca de 400 mil pessoas. A organização cessaria oficialmente suas funções em fevereiro de 1952.

fonte subjacente do direito dos refugiados, com objetivos de busca de bem comum, que conforme Bedin *et al.* (2001, p. 366) ocorre “a emergência, pela primeira vez na história, de um consenso ético-global mínimo.”

- Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948);
- Pactos Internacionais dos Direitos Civis e Políticos e dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966);
- Conferência de Viena sobre Direitos Humanos e sua Declaração e Programa de Ação (1993).

No decorrer dos anos, outros acordos sobre conjuntos mais específicos de direitos vieram adicionar-se a estes documentos iniciais, ou seja, à DUDH e aos Pactos correspondentes, e na segunda metade do século XX foram criados mecanismos regionais, entre os quais a Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, a Carta Africana dos Direitos Humanos dos Direitos dos Povos, a Convenção Americana de Direitos Humanos²⁴.

Em decorrência dos problemas a ONU decidiu, em 28 de julho de 1951, promulgar a Convenção que trata do Estatuto dos Refugiados. Registra-se que até 1950 não havia uma rede de instituições, sistemas e leis que contemplasse a questão dos refugiados, somente tomando forma a partir do estabelecimento do ACNUR²⁵ com a Convenção específica

²⁴ Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951), já mencionado diversas vezes neste trabalho; Convenção Relativa aos Apátridas (1954 e 1961), também já mencionada; Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (adotada em 1965 e vigente desde 1969); Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos e Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes (adotada em 1984, vigente a partir de 1987); Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação da Mulher (adotada em 1979 e vigente a partir de 1981); Convenção sobre os Direitos da Criança (adotada em 1989 e vigente desde 1990), entre outros (TRINDADE, 1997).

²⁵ O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados tem como principal missão a garantia da proteção internacional e a procura por soluções permanentes para os problemas dos refugiados. Seu Estatuto fundamental torna claro que o trabalho da Organização é de caráter humanitário, de modo a consignar ao ACNUR duas funções principais e interdependentes: a proteção dos refugiados e a promoção de soluções duradouras para os seus problemas. Ainda de acordo com o Estatuto, é competência do ACNUR assistir a qualquer pessoa que, receando ser perseguida em virtude da sua raça, religião,

dos Refugiados de 1951 e do seu respectivo Protocolo de 1967 (TRINDADE, 1997).

É em conformidade com essa convenção que se tem determinado a situação de 20 milhões de pessoas que atualmente possuem a condição de refugiado em todo o mundo.

Tais medidas proporcionaram, de forma inédita uma estrutura formal com objetivo de fornecer resposta às necessidades dos refugiados, bem como as normas de proteção ao abrigo do direito internacional (FORUM 21, 2011).

A intenção do documento era levar os países a acolher e proteger pessoas que, em sua terra de origem, fossem perseguidas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação a certo grupo social ou das suas opiniões políticas. Sendo que o refugiado obedecerá às leis do país que lhe oferecer refúgio e terá direito a não ser discriminado quanto a raça, religião ou país de origem, podendo continuar a residir no país asilante.

Alem da Declaração Universal de 1948, que é o instrumento mais importante do regime dos Direitos Humanos no sistema da ONU, temos também a Convenção de Genebra e os Protocolos adicionais de 1967, que juntos, formam o corpo principal do regime internacional da proteção aos refugiados nesse mesmo sistema.

Além disso, cabe frisar mais uma vez a ligação entre Direitos do Refugiado e Direitos Humanos com a devida necessidade de abordagem conjunta, pois não é possível tratar de um sem que se faça menção ao outro, haja vista a relação de complementaridade e interdependência entre eles já plenamente demonstrado acima.

Neste sentido, Wachowicz (2011, p. 152) assinala a tendência atual de se conferir “ao Direito de Asilo sua conexão real e efetiva com os Direitos Humanos” e com o objetivo de reafirma a necessidade de se enfrentar a problemática dos refugiados sob a perspectiva dos direitos humanos.

Enfim, Almeida (2001c, p. 107) lembra que a questão dos direitos humanos também está presente nas duas definições de

nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do seu país e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país.

refugiado, tanto a clássica, como a ampliada, as quais serão expostas no próximo item, ainda, que o zelo pelo “respeito aos direitos humanos em qualquer parte do planeta” significa a prevenção de “acontecimentos históricos geradores de refugiados.”

De fato, o Direito Internacional Humanitário, o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito dos Refugiados apresentam a mesma finalidade: a proteção e o desenvolvimento da dignidade da pessoa humana. Dessa forma, faz-se necessário a análise dos instrumentos internacionais de proteção dos refugiados para posteriormente analisar a sua questão no plano internacional.

2.2.2 Os instrumentos jurídicos internacionais de proteção aos refugiados

A história do refúgio confunde-se com a história da humanidade. No entanto, após os horrores da Segunda Guerra Mundial, intensificaram-se os esforços para garantia dos direitos do homem.

Da mesma forma, o aumento dos conflitos de longa duração tem provocado situações de refúgio prolongado por todo o mundo, o que causa grande dificuldade de repatriação²⁶ voluntária dos refugiados em seus países de origem, bem como, causa o aumento do fluxo daqueles que procuram proteção contra as mais diversas formas de perseguição e de violação da dignidade humana. Essa situação faz com que haja a necessidade de uma maior e melhor proteção a essas pessoas.

Na tentativa de propiciar tal proteção, os Estados criaram diversos instrumentos internacionais e nacionais a fim de estabelecer parâmetros legais e critérios básicos para a proteção do ser humano. E é neste contexto que surgiram os instrumentos internacionais de proteção dos refugiados.

Conforme Caverzere (2001) foi nesse período posterior a Primeira Guerra, por volta de 1923 onde ocorreu a morte de cerca de seiscentos mil armênios, que nasceu a primeira organização internacional, com a função de dar assistência sistemática aos refugiados. O primeiro a ser criado foi o alto Comissariado da Liga das

²⁶ A repatriação será objeto de estudo no próximo capítulo.

Nações para Refugiados Russos, que a partir de 1922 passou a emitir certificados de identidade para refugiados russos e armênios. Além disso, em 1928 estendeu-se para atender os não russos.

De 1924 a 1929 foi a OIT que ficou encarregada de providenciar assistência material aos refugiados. A partir de 1930 vários outros organismos foram sucedendo-se e assumindo esta responsabilidade (CAVERZERE, 2001).

Os instrumentos internacionais mais importantes que estabeleceram e definiram os critérios básicos para o tratamento dos refugiados foram a Convenção das Nações Unidas de 1951, e o seu Protocolo de 1967, também relacionado ao Estatuto dos Refugiados (CAVERZERE, 2001).

A criação da Convenção dos Refugiados em 1951, originada de uma recomendação da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, bem como do Protocolo de 1967, representaram um marco no estabelecimento de regras para o tratamento dos refugiados, pois é a partir disso que se instituem critérios de reconhecimento do refúgio de modo homogêneo na esfera do Direito Internacional.

Em seu artigo 1º fornece uma definição geral do termo “refugiado.” Esse se aplica a qualquer pessoa que, devido à ocorrência de determinados fatos, anteriores a 1º de Janeiro de 1951, mediante um grande temor de ser perseguido por razões de raça, religião, nacionalidade, por ser membro de um grupo social particular ou por opinião política, está fora do país em que nasceu e por incapacidade ou medo, não deseja aproveitar a proteção deste, ou quem, não tendo uma nacionalidade e estando fora do país de sua residência habitual, não deseja retornar ao mesmo (JUBILUT, 2007).

A Convenção fixou os critérios mínimos para o tratamento dos refugiados, incluindo os direitos básicos nos quais estão habilitados. Ela também estabeleceu o Estatuto Jurídico dos Refugiados, assim como, proibiu a sua expulsão ou retorno forçado. Em seu artigo 34, mencionou sobre a naturalização e assimilação dos refugiados, e sobre outras provisões que concediam o acesso dos mesmos, aos órgãos judiciários, à educação, segurança social, moradia e liberdade de movimento (REZEK, 1998).

Ressalta-se que a Convenção de 1951, inicialmente, somente poderia beneficiar as pessoas que tivessem se tornado refugiado antes de 1º de Janeiro de 1951. Contudo, no decorrer nos anos, percebe-se que os

movimentos de refugiados não foram meramente esporádicos bem como que, os resultados da 2ª Guerra Mundial e suas conseqüências também não foram temporários.

Assim, ao longo das décadas de 50 e 60, novos grupos de refugiados surgiram, particularmente na África. Esses refugiados foram em busca de proteção que, devido ao ajuste de tempo limitado da Convenção de 1951, não podia lhes ser assegurada.

Em decorrência disso, o Protocolo de 1967 veio estender a aplicação da Convenção para situações de novos refugiados, ou seja, para aqueles que se tornaram refugiados depois de 1º de Janeiro de 1951. A partir de 1º de Abril de 1992, os “Estados” passaram a aderir a Convenção de 1951 e/ou o Protocolo de 1967.

Dentre outras convenções e declarações, algumas contêm provisões que podem ser relevantes para os refugiados. São elas:

A 4ª Convenção de Genebra relacionada à Proteção de Pessoas Civis em tempo de Guerra, de 1949. O artigo 44 dessa Convenção, cujo objetivo é a proteção de vítimas civis, cita as negociações com refugiados e pessoas deslocadas. O artigo 73 do Protocolo Adicional de 1977 estipula que refugiados e apátridas devem ser pessoas amparadas pelas partes I e III dessa Convenção (TRINDADE, 1991).

A Convenção relativa ao Estatuto dos Apátridas, de 1954. Essa Convenção define o termo “apátrida” como uma pessoa que não é considerada como nacional de qualquer país sob a operação da lei. Além disso, ela prescreve os padrões de tratamento concedidos aos apátridas (REZEK, 1998).

A Convenção sobre a Redução dos Apátridas, de 1961. Segundo essa convenção, uma parte do “Estado” concorda em assegurar a nacionalidade para uma pessoa nascida em seu território que, de outra forma, seria um apátrida. O “Estado” também concorda, sujeito a certas condições, não privar uma pessoa de sua nacionalidade, mesmo que essa privação beneficiasse o apátrida. A Convenção especifica que uma pessoa ou grupos de pessoas não devem ser privados de sua nacionalidade por fatores raciais, étnicos, religiosos ou políticos (TRINDADE, 1991).

A Declaração das Nações Unidas sobre Asilo Territorial, de 1967, que apresenta uma série de princípios fundamentais referentes ao asilo territorial. Ela expõe que a concessão do asilo territorial “é um ato

pacífico e humanitário e que, como tal, não pode ser considerado como desfavorável por qualquer outro Estado.” Ela mantém o princípio básico humanitário da não rejeição e relembra os artigos 13 e 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que elucidam, respectivamente, o direito de emigrar e retornar para qualquer país e o direito de obter e usufruir do asilo (REZEK, 1998).

Além disso, em decorrência do crescimento acentuado dos refugiados fugidos das guerras e conflitos, no final de 1950, foram necessários a adoção de instrumentos regionais de proteção para proteção desses refugiados. A Organização da Unidade Africana (OUA), em 10 de setembro de 1969, adotou a Convenção da OUA, tratando dos aspectos específicos dos problemas dos refugiados na África. A importância primordial dessa Convenção foi expandir a definição do termo refugiado. Os Estados Africanos sentiram que o “bem-fundado temor de perseguição” não era um critério suficientemente amplo para abranger todas as situações dos refugiados na África (TRINDADE, 1991).

Tal ampliação da proteção aos refugiados pelo sistema africano pode ser explicada também em função das especificidades da África, inclusive pela constituição desse continente, que possui diversas etnias com fronteiras demarcadas de forma exterior, fazendo com que seja necessária a convivência de diversas e diferentes culturas e políticas dentro de um mesmo Estado (JUBILUT, 2007).²⁷

A Convenção da OUA complementa a Convenção das Nações Unidas de 1951. À parte da definição de refugiado, a Convenção da OUA regula a questão do asilo (Artigo II). Ela também contém provisões importantes sobre a repatriação voluntária (Artigo V) e sobre a proibição de atividades subversivas com os refugiados (Artigo III). Sendo que, a partir de Fevereiro de 1992, a Convenção da OUA foi ratificada por 42 Estados (TRINDADE, 1991).

Da mesma forma, a Europa tem adotado diversos instrumentos relacionados aos refugiados. Alguns dos mais importantes são: Acordo Europeu sobre a Extinção de Vistos para Refugiados (1959); Resolução

²⁷ Podemos citar como Exemplo a Nigéria, na África, que tem seu território dividido em função da escolha religiosa (entre cristãos e muçulmanos) (JUBILUT, 2007, p. 137).

14 sobre o Asilo para Pessoas em Perigo de Perseguição (1967); Acordo Europeu sobre a Transferência de Responsabilidade por Refugiados (1980); Recomendação sobre Harmonização de Procedimentos Nacionais relativos ao Asilo (1981); Recomendação sobre a Proteção de Pessoas que satisfazem o critério da Convenção de Genebra, não sendo formalmente refugiados (1984); Convenção de Dublin que estabelece critérios para determinar qual Estado-Membro é responsável pela análise da solicitação de asilo, quando o postulante possui um requerimento assinado por um ou mais Estados-Membros da Comunidade (1990) (TRINDADE, 1991).

As Convenções Européias sobre extradição e segurança social também contêm provisões sobre refugiados. Os próprios Estados-Membros da Comunidade Européia concluíram outros instrumentos regionais relacionados aos refugiados.

Na América Latina, temos o Tratado de Montevideu sobre Lei Criminal Internacional, assinado em 1889, o qual foi o primeiro instrumento regional que tratou sobre o asilo. Ele foi seguido pela Convenção de Caracas sobre Asilo Territorial, assinada em 1954, e por, outros instrumentos sobre o asilo, sendo que, em 1980, o tumulto gerado na América Central devido ao conflito civil, resultou no êxodo intenso de milhões de pessoas, graves situações econômicas e problemas sociais para os países promissores, para os quais o fluxo intenso foi conduzido (TRINDADE, 1991).

Em 1984, esses países “hóspedes” adotaram a Declaração de Cartagena sobre Refugiados que estipulava a criação de fundações legais para o tratamento dos refugiados na América Central, incluindo o princípio da não rejeição, a importância de integrar os refugiados e empreender esforços para erradicar as causas de seus problemas (TRINDADE, 1991).

A definição de “refugiado” da Declaração é semelhante à da Convenção da OUA, incluindo:

Pessoas que têm fugido de seus países porque suas vidas, segurança ou liberdade têm sido ameaçadas por violência generalizada, agressão externa, conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado a ordem pública. (JUBILUT, 2007, 359).

Para Milesi (2010), a Declaração é um marco na conceituação de refugiado na América Latina, ao considerar a violência generalizada, a invasão estrangeira e os conflitos internos como razões que justificam o pedido e a concessão de refúgio. Embora sem força de convenção, a Declaração tem produzido atitudes entre os latino-americanos, resultando no Plano de Ação no México de 2004, que, além de reafirmar de forma absoluta a vigência da Declaração de Cartagena sobre as obrigações dos Estados de oferecerem proteção e buscarem soluções duradouras para os refugiados, sublinha a importância de tomar iniciativas sustentáveis para conseguir a efetivação dos direitos econômicos-sociais-culturais, expressa a preocupação pelas medidas de segurança e controle migratório que possam causar xenofobia e intolerância, reafirma o princípio do *non refoulement*.

A Declaração de Cartagena não foi preestabelecida pelos Estados. Ela é, na prática, aplicada por determinados Estados Latino-Americanos e, em alguns casos determinados, incorporada às suas legislações internas.

Ressalta-se que no Brasil, o princípio escopo da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 foi recepcionado pelo ordenamento jurídico brasileiro por meio da criação de lei nacional com a finalidade de proteção aos refugiados (JUBILUT, 2007).

Assim sendo, o quadro institucional e legal de assistência aos refugiados foi formado no decorrer das décadas de 50 e 60, onde a Convenção sobre refugiados de 1951 e o Protocolo de 1967 são os maiores instrumentos, juntamente com o Estatuto do Alto-Comissariado das Nações Unidas para refugiados (UNHCR) de 1950, e algumas resoluções importante da Assembléia Geral das Nações Unidas.

Junto a estes poderíamos colocar ainda a convenção da organização da Unidade Africana referente a aspectos específicos do problema dos Refugiados na África (1969).

Deste modo, certos fatos e circunstâncias demonstram que as perseguições são prováveis e acima de tudo possíveis de ocorrerem em qualquer parte do mundo. Assim se houver a efetiva perseguição, tal diferenciação é desnecessária, uma vez que não se trata nem de probabilidade ou possibilidade, mas sim de efetividade. Ao analisar a questão, pode-se perceber que o grande problema do Direito

Internacional dos Refugiados é a sua efetivação, posto que ela depende da vontade dos Estados.

Examinados os conceitos e noções de base da problemática dos refugiados, passa-se, no item seguinte, aos alicerces teóricos dos refugiados no plano internacional.

3 A QUESTÃO DOS REFUGIADOS NO PLANO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O direito internacional dos direitos humanos não existia como um ramo distinto do direito internacional antes da Segunda Guerra mundial. Expandiu-se e enriqueceu-se substantivamente pelos números instrumentos internacionais de direitos humanos reconhecendo e internacionalizando aos seres humanos direitos legitimando uma existência cada vez mais digna de forma a exigir que os direitos humanos sejam respeitados no mundo de forma igualitária.

Inicialmente é necessário frisar que quanto o Direito Internacional dos Direitos Humanos como o Direito Internacional dos Refugiados tem como objetivo comum a proteção da pessoa humana.

Na dicção de Piovesan (2001, p. 39):

A proteção internacional dos refugiados tem como fundamento a universalidade dos direitos humanos, que afirma que a dignidade é inerente à pessoa e dessa condição decorrem direitos, independentemente de qualquer outro elemento. Os refugiados são, assim, titulares de direitos humanos que devem ser respeitados em todo momento, circunstância e lugar.

Conforme Melo (2001, p. 170) o refugiado deve ser examinado como “o representante da encruzilhada entre paradigmas da soberania nacional e dos direitos humanos.” Ou seja, é precisamente este ator que necessita de direitos inerentes a sua condição de ser humano, e não de cidadão de um Estado, para postular ingresso em outra sociedade que lhe possa prestar assistência

Sendo assim, fazem-se necessário descrever os fundamentos internacionais dos direitos humanos dos refugiados, combinado com um notável discernimento ente as bases conceituais da proteção internacional dos seres humanos.

3.1 O STATUS DE REFUGIADO

Como no passado, o refúgio é um instituto que persiste ao longo dos anos pelo fato de termos, infelizmente, vários problemas que

afligem a pessoa humana e que acabam tendo a necessidade de promover a troca de ambientes para que possam ter a esperança de continuarem vivos.

O instituto do refúgio, conforme já mencionado anteriormente, é muito mais recente e de maior abrangência do que o asilo, além de que, está também tipificado, ou seja, além de que seu *status* segue critérios estabelecidos em diplomas e hipóteses bem definidos (JUBILUT, 2007).

Assim sendo, o instituto do refúgio afasta-se do instituto do asilo, em razão de que, ao contrário deste último, não se cogita da discricionariedade do Estado receptor. A determinação do *status* de refugiado tem natureza declaratória, isto quer dizer que **a pessoa não se torna um refugiado por causa do reconhecimento, mas é reconhecido porque é um refugiado.** (grifo nosso)

Um dos maiores méritos da Convenção de 51 e d Protocolo de 67 foi o estabelecimento dos critérios para o reconhecimento do status de refugiado no âmbito internacional, sendo eles raça, nacionalidade, opinião política, religião e pertencimento a um grupo social. Tais razões decorrentes da Revolução Francesa advindas dos ideais de liberdade, sendo esta de expressão, opinião religião, fraternidade na coexistência de diferentes culturas e na igualdade, com objetivo de evitar a discriminação entre diferentes raças (JUBILUT, 2007).

Assim sendo, de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, refugiado é aquele que sofre fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, participação em determinado grupo social ou opiniões políticas, não podendo ou não querendo por isso valer-se da proteção de seu país de origem.

Conforme Araújo e Almeida (2001, p.m 33), vale dizer que “refugiado é a pessoa que não só não esteja sendo respeitada pelo Estado ao qual pertence, como também seja esse o Estado quem a persiga, ou não possa protegê-la quando ela estiver sendo perseguida”.

Ou seja, essa é a suposição dramática que dá origem ao refúgio, fazendo com que a posição do solicitante de refúgio seja absolutamente distinta da do estrangeiro normal²⁸.

²⁸ RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. “Atualidade do direito internacional dos refugiados”. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto(Editor). A

No entanto, para que possamos estudar o instituto do refúgio tal como se encontra hoje, faz-se necessário um breve estudo acerca de suas origens com sua evolução histórica, requisitos, princípios e procedimentos legais.

3.1.1 Evolução do instituto do refúgio: requisitos legais, princípios fundamentais e procedimentos

Desde a época em que surgiram as primeiras guerras, podemos falar na existência de refugiados, que são aquelas pessoas que se vêm obrigadas a fugir de seus países de origem em virtude de perseguições, mas o refúgio como instituto jurídico, somente surgiu e evoluiu no século XX a partir de 1921, a luz da Liga das Nações²⁹ e, posteriormente, da organização das Nações Unidas- ONU.

Formalmente, o instituto nasceu com a Convenção de 1951.³⁰

Em 1948 foi aprovado um dos instrumentos internacionais de proteção da pessoa humana mais conhecidos até os dias atuais: a Declaração Universal dos Direitos Humanos, da ONU. Tal Declaração também foi decisiva na matéria pertinente aos Refugiados, por

incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro. São José: IIDH, ACNUR, CIVC, CUE, 1996, p. 120. Afirma "perseguição é ordinariamente uma ameaça a vida ou liberdade individual. Sob certas circunstancias, a discriminação ou a negação dos direitos básicos podem constituir perseguição(...) para que um indivíduo tenha direito a proteção na condição de refugiado, a perseguição em questão deve ser fundada em razões de raça, religião, nacionalidade, pertinência a determinado grupo social ou opinião política". (The rights of aliens and refugees. Illinois: southern Illinois university Press, 1990, p. 46-47).

29 Liga das Nações ou Sociedade das Nações era o nome de uma organização internacional criada em 1919 e autodissolvida em 1946, e que tinha como objetivo reunir todas as nações da Terra e, através da mediação e arbitragem entre as mesmas em uma organização, manter a paz e a ordem no mundo inteiro, evitando assim conflitos desastrosos como o da guerra que recentemente devastara a Europa. Instalada em janeiro de 1919, pelo Tratado de Versalhes, o mesmo que colocava termo à Primeira Guerra, sua sede era Genebra, cidade suíça (SANTIAGO, 2010).

³⁰ ACNUR (2005), Item "b" 5.

estabelecer que as pessoas que sofressem perseguições em seus países tinham o direito de buscar asilo.

Nesse sentido, Arendt (1989) discute que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, proclamada no fim do século XVIII, foi um marco decisivo na história da humanidade. Esta seria um símbolo de que doravante o Homem - e não o comando de Deus nem os costumes da história - seria a fonte da Lei.

Segundo Andrade (1996b, p. 200), antes da Primeira Guerra Mundial, pelo fato de ainda não possuímos um Direito Internacional para os Refugiados, a solução dava-se pela concessão de asilo, ou pelo procedimento de extradição.

O problema dos refugiados começou a realmente preocupar a comunidade Internacional, logo após a primeira Guerra Mundial. Essa preocupação se deu devido ao surgimento de grandes fluxos de refugiados. Esses fluxos desencadearam uma busca por parte dos Estados de medidas que trouxeram a alguma possível solução para esse novo problema, o qual imaginavam ser um problema passageiro.

Conforme Arendt (1989, p.302) esse período pós-guerra, que teve como consequência direta a “estabilidade” do mundo exterior, fazia com que os grupos expulsos de suas fronteiras, antes tido como protetora, parecessem – tanto aos olhos da comunidade internacional de Estados como até mesmo aos seus próprios olhos - uma infeliz “exceção a uma regra sadia e normal.” Ou seja, estas pessoas tinham perdido direitos que até então eram definidos como inalienáveis, que são os direitos humanos, pois no momento que são forçados a deixarem seus locais de residências, não mais dispunham de governos que os representassem e protejam sendo forçados a viver ou sob “condições de absoluta ausência da lei.”

No período entre as duas Grandes Guerras, o fenômeno da “desnacionalização” foi amplamente utilizado como arma política dos Estados Totalitários (nazistas, fascistas e socialistas), com o fito de expulsar e perseguir comunidades ou classes políticas inteiras que pudessem colocar seus regimes políticos em perigo. Nesta época, os Estados Liberais eram incapazes de fazer valer a proteção dos direitos humanos destes que haviam perdido seus direitos, além do fato de que estas “comunidades apátridas” eram vistas como “refugos da terra”, subprodutos da guerra.

Arendt (1989) faz uma análise perspicaz da situação que se delineava nesse período:

A primeira perda que sofreram essas pessoas privadas de direito não foi a da proteção legal, mas a perda dos seus lares, o que significava a perda de toda a textura social na qual haviam nascido e na qual haviam criado para si um lugar peculiar no mundo. O que era sem precedentes não era a perda do lar, mas a impossibilidade de encontrar um novo lar. Era um problema de organização política. Ninguém se apercebia de que a humanidade, concebida durante tanto tempo à imagem de uma família de nações, havia alcançado o estágio em que a pessoa expulsa de uma dessas comunidades rigidamente organizadas e fechadas via-se expulsa de toda a família das nações. A segunda perda sofrida pelas pessoas destituídas de seus direitos foi a perda da proteção do governo, e isso não significava apenas a perda da condição legal no próprio país, mas em todos os países. Os novos refugiados não eram perseguidos por algo que tivessem feito ou pensado, e sim em virtude daquilo que imutavelmente eram. (ARENDR, 1989, p. 328).

Não obstante, a proteção jurídica dos refugiados teve seu início somente na segunda metade do século XX, época em que reinava a crença de que tal problemática fosse pontual, passageira. A Segunda Grande Guerra foi o evento histórico que gerou o maior número de refugiados, grande parte destes, judeus, que foram deportados para além das fronteiras alemãs, sendo ainda despojados de sua nacionalidade, tornando-se apátridas. Havia ainda outros, não em todo, mas em sua maioria também judeus, que abandonaram voluntariamente seus países de origem em razão de perseguições. A Segunda Guerra Mundial teria provocado a morte de 20 a 25.000.000 de pessoas; só à sua conta, os alemães terão exterminado na URSS 1.050.000 de judeus (RICHARD, 1998, p. 105).

Assim, as razões que levaram as comunidades internacionais a efetivar medidas coordenadas de proteção para estes refugiados, iniciou

por meio das atividades da Liga das Nações, essencialmente motivado pelos acontecimentos durante e posteriormente a Primeira Guerra Mundial, que teve como já dito acima, como causa, o grande fluxo de indivíduos refugiados, principalmente para a Europa Central e oeste, e para a Ásia (ANDRADE, 1996b, p. 20).

Esse aumento significativo de refugiados pós guerra, foi acompanhado de enormes dificuldades, tanto de ordem política social e principalmente econômica, o que tornou ainda mais complexo a surgimento e estabelecimento de um estatuto jurídico adequado que viesse a normatizar e tentar solucionar a situação. Além de que, tal fato criou um desemprego generalizado decorrentes de um nacionalismo político e econômico e das severas restrições imigratórias, ou seja, tais indivíduos encontravam-se em completa falta de proteção estatal.

Como salienta Jubilut (2007, p. 44), como havia a impossibilidade de qualificar individualmente as pessoas perseguidas por meio do asilo, posto que Estado algum aceitaria, discricionariamente, acolher milhares de pessoas, tornou-se necessária uma qualificação coletiva com objetivo inicial de assegurar-lhes a devida proteção internacional.

Da mesma forma, também em 1948, que a ONU faz a passagem política e jurídica dos refugiados para a esfera internacional através da OIR (Organização Internacional para Refugiados). Tal organização tinha como principais tarefas a identificação, registro e classificação dos refugiados; auxílio e assistência; repatriação; proteção jurídica e política; transporte, reassentamento e restabelecimento de refugiados. Ademais, em seu tratado constitutivo a definição de refugiados é mais ampla, buscando amparar também pessoas deslocadas internamente, o que era inédito até então (JUBILUT, 2007).

A OIR³¹ tentou resolver os problemas a ela propostos de modo mais unificado e integrado que as organizações e organismos que a

³¹ Quando a OIR foi criada, havia entre 10 a 12 milhões de refugiados na Europa, além de muitos outros no Oriente Médio e na Ásia. Entretanto, apenas cerca de 2 milhões estiveram sob o mandato da OIR, quais sejam: um grupo menor de refugiados pré-Guerra que já estavam nos países de refúgio e haviam estado sob os cuidados da LdN, do CIGR e da ANUSR e um grupo maior de deslocados que, como resultado da Grande Guerra, deixaram forçadamente seus países de origem ou residência e ainda não haviam

antecederam, e foi a primeira a tratar de todos os aspectos atinentes ao problema dos refugiados. Na maioria das vezes, alcançou um equilíbrio entre considerações políticas e humanitárias.

No entanto, como tinha um limite temporal de atuação, faz-se necessária a concepção de um novo órgão para a proteção desses refugiados.

Por isso, a Assembléia Geral da ONU designa um Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, que começa a trabalhar no ano de 1950, culminando com a Convenção de Refugiados de 1951, determinando que um refugiado é alguém que “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.” (GUERRA; PRONER, 2008, p. 84).

A definição de refugiado na Convenção de 1951 é o resultado de um processo histórico, que ao estabelecer a data limite de 1º de janeiro de 1951, deixa claro que seus colaboradores estavam cientes que o fenômeno maciço de refugiados era apenas consequência do pós-guerra e deveria ser circunscrito a essa época (ALMEIDA, 2001c).

Além da Convenção de 1951 e de seu Protocolo regulamentador de 1967, um documento não convencional, o “Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar a Condição de Refugiado”, elaborado pelo ACNUR, vem tentando preencher lacunas existentes nos diplomas legais e uniformizar os procedimentos.

A criação do Estatuto do Refugiado foi um fato de crucial importância para o Direito Internacional dos Refugiados, pois conforme análise Jubilut (2007 p. 77), este órgão veio a inaugurar a fase de proteção Internacional dos Refugiados, pois até o momento, a qualificação como refugiado das pessoas era feita a partir de critérios coletivos, ou seja, em função de sua origem, sua nacionalidade ou sua etnia, somente demonstrando que fazia parte de um grupo tido como refugiado, ou seja, não era necessário que a pessoa demonstrasse ter sofrido uma perseguição.

retornado. A grande maioria destes ainda vivia em campos de refugiados, embora também houvesse refugiados urbanos. Apenas estes dois grupos estiveram sob os auspícios da ONU e dos governos que se uniram aos propósitos da OIR (PACÍFICO, 2008, p.55).

Assim sendo, os critérios da concessão de refúgio ainda continuaram sendo a origem, nacionalidade, mas seria refugiada se demonstrasse uma perseguição individual por um desses motivos.

Da mesma forma, a Assembléia Geral das Nações Unidas criou o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR, por meio da Resolução nº 319 (IV), de 3 de dezembro de 1949. Seu Estatuto foi aprovado em 14 de dezembro de 1950, mediante a Resolução nº 428 (V) da Assembléia Geral da ONU, com objetivo de concentrar em um só organismo de forma a propiciar um tratamento internacional uniformizado ao problema da proteção aos refugiados no mundo. O ACNUR iniciou concretamente suas atividades em 1º de janeiro de 1951. Sua sede localiza-se em Genebra, e há escritórios continentais, sub-regionais e nacionais (ALMEIDA, 2001c, p. 113).

Este organismo foi concebido como um órgão da ONU, porém autônomo. Salienta-se que o ACNUR também foi estabelecido com prazo previsto para encerramento de suas atividades em três anos, mas que, devido à continuidade do problema dos refugiados, seu mandato renova-se a cada cinco anos. O ACNUR é o órgão que atualmente se encarrega da função de proteção aos refugiados (JUBILUT, 2007).

Nos termos do artigo 4.º do Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados define-se que a função principal do ACNUR é assegurar a proteção internacional aos refugiados e procurar soluções duradouras para o problema dos refugiados, auxiliando os Governos a facilitar o repatriamento voluntário dos refugiados ou a sua integração em novas comunidades nacionais (ACNUR, 2006).

No exercício da sua função de proteção, em conformidade com o seu Estatuto, constituem atribuições do Alto Comissariado:

- promover a conclusão e ratificação de convenções internacionais no domínio da proteção dos refugiados, supervisionando a sua aplicação e propondo emendas; promover medidas destinadas a melhorar a situação dos refugiados e a reduzir o número daqueles que necessitam de proteção; auxiliar as ações tendentes a promover a repatriação voluntária dos refugiados ou sua integração em novas comunidades nacionais;
- promover a admissão de refugiados nos territórios dos Estados;
- facilitar a transferência de bens dos refugiados; obter dos Governos informações acerca do número e da

situação dos refugiados que se encontram nos seus territórios, e sobre a legislação pertinente;

- manter-se em contato permanente com os Governos e Organizações intergovernamentais;
- estabelecer contato com as organizações privadas envolvidas na questão dos refugiados e facilitar a coordenação de ações empreendidas por entidades privadas (ACNUR, acesso 25/07/2011).

Além disso, o Estatuto do ACNUR define quais pessoas se encontram sob a sua proteção, bem como tem como propósito encorajar os Estados a criar condições adequadas para a proteção dos direitos humanos e para a solução pacífica de conflitos, principalmente com a implementação de soluções duráveis (JUBILUT, 2007, p. 153).

Tal atuação é desempenhada pelo ACNUR em conjunto com organizações não-governamentais bem como outros órgãos dentro do sistema da ONU, entre eles a Organização Mundial da Saúde (OMS), a UNESCO, a UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), o Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), a Organização Internacional para os Migrantes (OIM), com o objetivo de integração dos refugiados nos países de acolhida e na sua reintegração em seus Estados após a cessação das causas que originaram o refúgio.

Cabe ressaltar que o ACNUR não é o único órgão subsidiário da ONU que cuida de refugiados. Por ser objeto deste trabalho, em 8 de dezembro de 1949, foi criada a UNRWA (Agência das Nações Unidas para Assistência e Construção para os Palestinos do Oriente Próximo), aprovada pela Resolução 302 (IV) da Assembléia Geral da ONU. Iniciou suas operações em maio de 1950 (PACÍFICO, 2008, p. 34).

Em relação aos refugiados palestinos, objeto deste trabalho, o ACNUR considera como refugiado palestino sob seu mandato, os deslocados da parte da Palestina que se tornou Israel e que sejam inaptos a lá retornarem. Também estão sob sua proteção, os palestinos deslocados, além dos que tenham estado inaptos a retornarem para os territórios palestinos ocupados por Israel desde 1967, bem como os indivíduos que nem são refugiados palestinos nem deslocados, mas que, devido a um temor bem fundado de perseguição, estão fora de seus

territórios palestinos ocupados por Israel desde 1967 e estão inaptos a retornarem ou, devido ao temor, não querem retornar, inclusive os que se encontram no Brasil (PACÍFICO, 2008, p. 35).

O instituto do refúgio, atualmente, encontra-se bem consolidado, contém regras próprias, inclusive com princípios próprios e, em alguns países, *como* o Brasil, possui até mesmo legislação específica, além das normas trazidas em documentos internacionais com os quais os Estados soberanos se comprometem.

No entanto, faz-se necessário um breve estudo acerca de seus princípios, que são os pilares, as bases de um ordenamento. Eles traçam as orientações, as diretrizes básicas a serem seguidas. Nas palavras de Ataliba (1998, p. 34) “apontam os rumos a serem seguidos por toda a sociedade e obrigatoriamente perseguidos pelos órgãos do governo.”

Como bem define Mello (1996, p. 545):

São mandamento nuclear de um sistema, ou seja, são verdadeiro alicerce, uma disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo.

São quatro os princípios fundamentais da proteção internacional dos refugiados, espalhados nas legislações oficiais, nos documentos do ACNUR e na literatura.

Um dos mais importantes é do princípio do *non-refoulement*³² ele fundamenta a proteção internacional dos refugiados. Encontra-se

³² O termo *refoulement* tem origem francesa e representa, para o direito internacional, o ato jurídico por meio do qual um determinado Estado devolve um indivíduo que se encontra em sua jurisdição a um outro Estado. Portanto, *non-refoulement* (não-devolução) determina a impossibilidade, diante de certas circunstâncias, de devolução do estrangeiro para um outro Estado (LUZ FILHO, 2001, p. 180).

previsto na convenção de 1951 que, além de se obrigarem a não deportar os refugiados que receberam em seus territórios, assumem a responsabilidade de protegê-los e prestar-lhes assistência (MARCOLINI, 2003, p. 2003).

O conceito do *non-refoulement* (ou não devolução), base de todo o direito de refugiados, significa simplesmente que o indivíduo perseguido não pode ser devolvido. Ao contrário, dá-se a essa pessoa proteção, acolhida, uma nova casa, um novo país, uma nova oportunidade de viver.

Esse princípio surge como um instrumento de proteção no Direito Internacional dos Refugiados diante da insegurança humanitária que ameaça suas vidas, de forma a garantir proteção contra a devolução das pessoas para o país onde sofrem a perseguição que originou a sua condição de refugiado ou a qualquer outro país onde sua vida ou liberdade estejam sendo ameaçadas.

Por isso, é considerado a pedra angular³³ do regime internacional de proteção dos refugiados³⁴, ou seja, a ausência deste princípio torna o objetivo de proteção internacional dos refugiados ineficiente.

Nesse sentido Luz Filho (2001, p. 179, grifo do autor) afirma:

Trata-se de princípio inerente à proteção internacional do refugiado, compreendido pela doutrina como o pilar de sua aplicabilidade. Na ausência do princípio a proteção internacional resta vazia e ineficiente [...] A eficácia do princípio do *non-refoulement* é *conditio sine qua non* para a efetiva proteção internacional, esta última função primordial do direito internacional dos refugiados.

³³ É considerado o “pilar básico” por Trindade (1996, p. 87) ou o princípio “basilar” por Piovesan (2001, p.47); “pedra angular” por Almeida (2001b, p. 156) do sistema internacional de proteção aos refugiados; termos e noção que são retomados por Moreira (2006, p. 65).

³⁴ ACNUR (2008, p.7).

O princípio da não devolução é deveras fundamental e não é possível ser derogado. Da mesma forma, é considerado parte do direito consuetudinário internacional. Sendo assim, vincula todos os Estados, inclusive os que ainda não sejam parte da Convenção de 1951 ou do Protocolo de 1967³⁵.

Conforme Almeida (2001c, p. 156) é a pedra angular da proteção internacional dos refugiados e é o mais fundamental direitos deles; é esse princípio que garante ao refugiados e ao asilado a garantia do espaço de não violência expresso, juridicamente, por meio do instituto do asilo.” Ressalta-se que o princípio *non-refoulement* está previsto na Convenção de 1951, na Declaração de Cartagena de 1984 e na Lei 9.747/97, bem como nos mais importantes documentos da proteção internacional dos refugiados.

O segundo princípio é o da não-aplicação de sanção por ingresso irregular, previsto no artigo 31, 1, da Convenção. Dispõe que não haverá medidas punitivas nos casos de entrada em determinado país sem obediência aos trâmites legais estabelecidos por este.

Da mesma forma, o terceiro princípio é o benefício da dúvida. Em inúmeros casos os solicitantes não possuem documentos comprobatórios da situação, porém a proteção lhes será concedida se conseguirem demonstrar a credibilidade dos fatos narrados.

O último princípio é o da unidade da família, constante na maior parte dos instrumentos internacionais relativos aos direitos humanos. Inspira-se na Declaração Universal relativa a esses direitos, na qual estipula-se que “a família é a unidade de grupo natural e fundamental da sociedade e tem direito a ser protegida pela sociedade e pelo Estado.” Este princípio aparece de forma expressa na Ata Final da Conferência que adotou a Convenção de 1951:

³⁵ Os instrumentos regionais que tratam da questão dos refugiados também contêm disposições relativas à não-devolução como, por exemplo, a Convenção da OUA de 1969 (artigo II(3)); a Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984 (seção III(5)). As disposições contidas na Declaração de Cartagena têm sido incorporadas nas legislações de muitos Estados da América Latina, mesmo não sendo consideradas vinculantes (ACNUR, 2008, p.7).

Recomenda aos governos que tomem as medidas necessárias para a proteção da família do refugiado, em especial quanto a:

(1) assegurar que a unidade da família do refugiado seja mantida especialmente nos casos em que o chefe de família tenha preenchido as condições necessárias para a sua admissão num determinado país [...]. (ACNUR, 1992).

Mesmo que a Convenção de 1951 não introduza o princípio da unidade familiar na definição do termo “refugiado”, a Recomendação da Ata Final, acima mencionada, é observada pela maioria dos Estados.

Pelo mesmo princípio, são incluídos pelo menos o cônjuge e filhos menores. Na prática, outras pessoas a cargo tais como pais idosos dos refugiados, são normalmente incluídos se viverem em comunhão de habitação. Cabe destacar que o princípio da unidade familiar opera também quando a união é afetada pela fuga de um ou mais de seus membros e não apenas quando todos os integrantes da família se tornam refugiados simultaneamente (ACNUR, 1992).

Cabe salientar que, uma vez que o indivíduo tenha reconhecido o *status* de refugiado, irá gozar da proteção jurídica conferida pelo Estado, além de que será regido pelo Estatuto do Refugiado. Ocorre, no entanto que, este *status* não perdurará para sempre, podendo ser perdida *caso* o indivíduo perca a sua condição de refugiado ou esta seja cessada.

Cabe salientar que, para que ocorra a cessação e perda da condição de refugiado, antes é necessário que o indivíduo já ostente a condição de refugiado. Tal procedimento tem início quando o interessado dá os primeiros passos para a obtenção do *status* de refugiado em determinado Estado.

A decisão é proferida, em primeira instância, pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), órgão de deliberação coletiva presidido pelo representante do Ministério da Justiça e vice-presidido pelo representante do Ministério das Relações Exteriores, também responsável pelo reconhecimento do *status* de refugiado. Tal decisão é passível de recurso, no prazo de 15 dias a contar da data em que houve a notificação da decisão ao solicitante, e deve ser dirigido ao Ministro de Estado da Justiça.

Como se deprende do exposto, esses critérios para o reconhecimento do status de refugiado ainda se encontra em construção. Sendo assim, faz-se necessário estabelecer a ampliação do conceito de refugiados.

3.1.2 A ampliação do conceito de refugiado

Até 1951, a definição de Refugiados, conforme já exposto acima, era dada pela Convenção de Genebra, a qual estabelecia como critério fundamental para a definição do termo refugiado, a existência de fundado medo de perseguição em virtude de motivos étnicos, religiosos ou políticos ocorridos antes daquele ano.

O problema deste documento consiste em restringir o conceito de refugiado aos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa, ou seja, havia duas limitações: a limitação temporal (acontecimentos ocorridos antes de 1951) e a limitação geográfica (acontecimentos ocorridos na Europa).

Sendo assim, não havia como reconhecer a condição de refugiado daquelas pessoas que estivessem fugindo de outros continentes que não a Europa e/ou em virtude de acontecimentos posteriores a 1951. Devido a isso, esse conceito, em razão de ser muito restrito, não conferia efetiva proteção a todos aqueles que fugissem de seu país em virtude de perseguição arbitrária. Somente obteria a proteção jurídica de um terceiro Estado o indivíduo que se enquadrasse no conceito de refugiado contido no art. 1º da Convenção de Genebra de 1951, com suas reservas temporais e geográficas.

Devido a incidência de novas tensões emergentes, houve a insurgência de novas conjunturas no cenário mundial, fazendo com que essa definição fosse questionada com a complementação desse sistema de proteção por meio do Protocolo de 1967. Conforme Dolinger (2003, p. 243, grifo do autor) com relação ao contexto histórico do Protocolo de 1967:

Com a passagem do tempo e em decorrência de outras convulsões políticas no cenário mundial, que causaram mais desastres e sofrimentos, criaram-se novas ondas de refugiados, levando à aprovação pela ONU do “Protocolo de 1967 sobre o Status de Refugiados”, a fim de eliminar a

restrição que limitava a Convenção às situações ocorridas até 1º de janeiro de 1951.

Mas mesmo com o relevante avanço, o Protocolo de 67 não abordou a discussão sobre a definição de refugiados, mantendo o requisito da violação dos direitos civis e políticos, ou seja, foi aprovado como um documento curto e que se limitou a revogar somente as reservas temporais e geográficas.

Em decorrência das limitações apresentadas pela Convenção de 51 e também pelo Protocolo de 67, os documentos mais recentes, optaram por tratar do tema dos refugiados adaptando seus textos legais a realidade dos indivíduos que buscam proteção, ampliando o a definição de refugiados com a consequente ampliação do sistema de proteção.

Assim, desde a adoção da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, constata-se, especialmente nos âmbitos regionais, africano e americano, o esforço de ampliar e estender o conceito de refugiado.

A essa ampliação dos motivos para o reconhecimento ampliado do *status* de refugiado foi encontrada na Convenção aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos (1969) na Declaração de Cartagena (1984) e em decisões do Conselho da Europa (JUBILUT, 2007).

Esse conceito dito ampliado, que toma para si os termos ditados pela Convenção de 51, sem as reservas geográficas e temporais, acrescidas da inovação trazida pela Declaração de Cartagena das Índias, Colômbia, não se disseminou pelo mundo, posto que somente seja admitida nas Américas e na África.

Conforme Andrade (1999, p. 78) um caminho que começa com uma especificidade inadequada, mas útil no momento de sua criação como aquela ditada pelo Ajuste Relativo à Expedição de Certificados de Identidade para Refugiados Russos de 1922: “pessoa de origem russa que não adquiriu outra nacionalidade”.

Esse Extensão para outras categorias de Refugiados de certas Medidas tomadas em favor dos Refugiados, em especial a Russos e Armênios, em relação aos Assírios e Turcos, veio acrescentar que “toda pessoa de origem Assíria ou Assírio-caldaica, e também por assimilação, toda pessoa de origem Síria ou curda, que não goze, ou não mais goze, da proteção do Estado ao qual ela pertenceu preteritamente pertenceu e que não tenha adquirido outra nacionalidade. Toda pessoa de origem turca, preteritamente cidadã do Império Otomano, que,

consoante o protocolo Lausane, de 24 de julho de 1923, não goze, ou não mais goze, da proteção do República Turca e que não tenha adquirido outra nacionalidade.” (ANDRADE, 1994, p. 70).

Da mesma forma, a Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados de 1933, no período do Escritório Nansen, não trouxe qualquer nova contribuição a definição de refugiados, porque seguia a doutrina “Nansen” e aproveitava tudo o quanto havia sido construído até então. Mesmo assim, foi elaborada a seguinte descrição: “todas as pessoas que, tendo previamente tido o estatuto de habitantes do Saar, partiram do país na ocasião do plebiscito e não possuam passaportes nacionais (ANDRADE, 2001, p. 82).

Posteriormente, com a finalidade de acolher os refugiados oriundos da Alemanha, no Ajuste Provisório Relativo ao Estatuto dos Refugiados provenientes da Alemanha, de 1936, foi redigido um ajuste aonde o termo refugiado proveniente da Alemanha “deve ser aplicado a qualquer pessoa que habitava aquele país, que não possui nenhuma outra nacionalidade além da nacionalidade alemã, e a cujo respeito foi estabelecido que de direito ou de fato não há o gozo da proteção do governo do Reich.” (ANDRADE, 1994, p. 121-122).

Com a mesma finalidade, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados provenientes da Alemanha de 1938, que recebeu somente o comprometimento de três Estados, afirmou o seguinte:

1. para os propósitos da presente convenção, o termo “refugiado proveniente da Alemanha” deve ser aplicado a: a) pessoas que possuam ou que possuíram nacionalidade alemã e que comprovadamente não gozem, de direito ou de fato, da proteção do governo alemão; b) apátridas não vislumbrados por convenções e acordos pretéritos, que partiram do território alemão depois de lá terem se estabelecido, e que comprovadamente não gozem, de direito ou de fato, da proteção do governo alemão.
2. Pessoas que partiram da Alemanha por razões de pura conveniência pessoal não estão incluídas nesta definição. (ANDRADE, 1999, p. 96).

Importante salientar que, pela primeira vez, ocorreu a formalização da hipótese explícita de exclusão. Da mesma forma, em

1939 em relação aos alemães, houve o Protocolo Adicional ao Ajuste Provisório de 1936 e à Convenção de 1938 relativa ao Estatuto dos Refugiados Provenientes da Alemanha que inclui a proteção aos austríacos que comprovadamente não gozem, de direito ou de fato da proteção do governo alemão e desde que não sejam razões de conveniência puramente pessoal (ANDRADE, 1994).

Da mesma forma, competindo com os trabalhos da Liga das Nações, teve lugar a conferência de Évian-Les Bain, França, que deu origem ao Comitê Intergovernamental para Refugiados, bem como à Resolução de 14 de julho 1938, definindo os refugiados como: "...pessoas que se encontravam no âmbito de atividade do Comitê intergovernamental . essas, senfundo a convenção poderiam ser pessoa que partiram de seu país de origem – Alemanha (incluindo Áustria) – mas que deviam emigrar em razão de suas opiniões políticas credos religiosos ou origem racial ou pessoas definidas no item acima que já partiram de seu país de origem e que ainda não se estabeleceram permanentemente (ANDRADE, 1999).

O documento instituidor da Organização Internacional para Refugiados, de 20 de agosto de 1948, trouxe-nos uma ampla definição do termo refugiado e do termo deslocado.³⁶³⁷

³⁶ "1[...] a toda pessoa que partiu, ou que esteja fora, de seu país de nacionalidade, ou no qual tinha sua residência habitual, ou a quem, tenha ou não retido sua nacionalidade, pertença a uma das seguintes categorias: (a) vítimas dos regimes nazista ou fascista ou de regimes que tomaram parte ao lado destes na segunda guerra mundial, ou de regimes traidores ou similares que os auxiliaram contra as Nações Unidas, tenham, ou não, gozado do estatuto internacional de refugiado; (b) Republicamos espanhóis e outras vítimas do regime Falangista na Espanha tenham, ou não, gozado do estatuto internacional de refugiado; (c) Pessoas que foram consideradas refugiadas, antes do início da segunda guerra mundial, por razões de raça, de religião, de nacionalidade ou de opinião política." (ANDRADE, 1994, p. 202-210).

³⁷ "2 [...] estiverem fora de seu país de nacionalidade, ou de residência habitual, e que, como resultado de eventos subseqüentes ao início da segunda guerra mundial, estejam incapazes ou indesejosas de se beneficiarem da proteção do Governo de seu país de nacionalidade ou nacionalidade pretérita. 3[...] tendo residido na Alemanha ou Áustria, e sendo de origem judia ou estrangeiro ou apátridas, foram vítimas de perseguição nazista e detidos em, ou foram obrigados a fugir de, e foram subseqüentemente retornados a, um daqueles

A partir desse momento, já pode-se perceber que elementos ideológicos, raciais e religiosos passam a compor a definição do termo legal, alcançando candidatos a Refugiados que ainda não deixaram o seu país de nacionalidade ou de residência, os chamados deslocados³⁸.

Em 1984, mais uma vez tentando dar amplitude aos dispositivos da Convenção de 1951, foi assinada a Declaração de Cartagena. Houve nesse ano, na cidade de Cartagena, na Colômbia, um colóquio de representantes de governos e juristas latino-americanos para debater a proteção internacional aos refugiados da região (JUBILUT, 2007).

Essa declaração recomendava que os países também deveriam incorporar aos seus ordenamentos jurídicos o conceito de refugiado a toda aquela pessoa que tivesse fugido de seu país porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, agressão estrangeira ou conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

Dessa forma, se estende o conceito não só para aquela pessoa que em razão da raça, naturalidade, grupo social, sexo ou opinião política tenham temor fundado de perseguição, mas também àquelas cujos países de origem tenham entrado em processo de degradação política e social e tenham permitido violência generalizada, violação de direitos humanos e outras circunstâncias de perturbação grave da ordem pública. Ou seja, deu caráter atual ao tema do refúgio, que hoje está mais vinculado aos temas tratados nessa Declaração do que aos previstos na Convenção de 1951, porque tornou a Convenção mais ampla e flexibilizou de maneira positiva o conceito de refugiado.

países como resultado da ação inimiga, ou de circunstâncias de guerra, e ainda não foram definitivamente neles assentados. 4 [...] sejam órfãos de guerra ou cujos parentes desapareceram, e que estejam fora de seus países de nacionalidade...” Ibidem.

³⁸ Como definição do que deveríamos entender por deslocados, a Organização apresentou-nos o seguinte texto: “[...] como resultado das ações das autoridades dos regimes mencionados na parte I seção A, parágrafo 1(a) deste anexo foram deportadas, ou foram obrigadas a partir de seu país de nacionalidade, ou de residência habitual, assim como pessoas que foram obrigadas a se submeterem a trabalhos forçados ou que foram deportadas por razões raciais, religiosas ou políticas [...]” (ANDRADE, 1999, p. 114).

Cabe salientar que foi com a Declaração de Cartagena de 1984 que estabeleceu-se o vínculo entre o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos, por ser aplicável aos países da América Latina, estendendo o conceito de refugiado de forma a abranger as pessoas que fugiram de seus países de origem 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.

Assim conforme Jubilit (2007) a inovação mais relevante trazida pelos documentos recentes no Continente Africano bem como na América Latina é o reconhecimento do status de refugiados a partir da caracterização da grave e generalizada violação dos direitos humanos.

Tal critério tem como objetivo buscar solucionar as limitações dos documentos internacionais com uma maior aproximação com o campo de abrangência do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Além do mais, com esse critério, passa-se de um foco na situação de perseguição individual para uma situação objetiva no país de origem de forma a analisar a proteção dos direitos humanos mais ampliada (JUBILUT, 2007).³⁹

Aqui vemos o abandono da visão coletivista de encarar o problema do refugiado passando para ênfase ao particular, o que resultou, a contrário senso, esplêndida ampliação de beneficiários. Ou seja, a ampliação da violação de quais quer direitos humanos e não somente dos direitos consagrados como civis e políticos, retomando a indivisibilidade dos direitos humanos. Conforme Jubilit (2007, p. 135) “pode ensejar a proteção de alguém na condição de refugiado, assegurando-se, de tal modo, o efetivo gozo dos direitos humanos pelos indivíduos.”

³⁹ A grave e generalizada violação dos Direitos Humanos é extremamente relevante nos contextos africanos e latino-americano, uma vez que os Estados que os compõem apresentam sistemáticas violações a dignidade da pessoa humana em forma diversas das dos cinco motivos consagrados internacionalmente (conforme já citado acima). Exemplo disso é Serra Leoa, Estado africano que apresenta o 174º índice de desenvolvimento humano do mundo, sendo o último ranqueado (JUBILUT, 2007, p. 135).

De igual maneira relevante nos parece destacar que não só a perseguição efetiva, mas também o simples temor integrou, a partir de então, o conceito de refugiados nos seguintes termos: perseguição, ou temor baseado em motivos razoáveis de perseguição, em razão da raça, da religião, da nacionalidade ou das opiniões políticas, desde que estas opiniões não estejam em conflito com os princípios das Nações Unidas.

É também deste período a divisão dos textos sobre refugiados, como conhecemos hoje, prevendo as cláusulas de admissibilidade, de cessação e de exclusão (ANDRADE, 1994, p. 230).

Dessa evolução do conceito de Refugiados para a que vivenciamos hoje, ou seja, uma definição marcada fortemente pela Convenção de 1951, abrangida por sucessivos documentos como o protocolo de 1967 e, no caso da América Latina, pela Declaração de Cartagena de 1984 (excluindo as reservas temporal e geográfica), ainda assim podemos observar o pensamento europeu refletindo neste diploma internacional.

Primeiro, porque ainda observa o princípio da soberania dos Estados, na medida em que não admite um órgão para dirimir as controvérsias ou para interpretar as normas ali contidas; segundo, porque não vislumbra as questões econômicas, sociais e ambientais como causas para a concessão de refúgio, circunstância em que já se poderiam admitir as catástrofes naturais como causas de admissão; terceiro, porque exige a perseguição como condição para a concessão do refúgio, quando, sabe-se, somente o abandono do Estado é suficiente para causar a necessidade de deixar determinado local; quarto, porque impõe aos países receptores de refugiados a concessão de direitos de que, muitas vezes, os nacionais ou estrangeiros em condição outra não dispõem (JUBILUT, 2007).

Essa universalização da definição de Refugiado vem estabelecer condições mínimas de dignidade além da fixação em norma expressa internacional dos costumes internacionais do **non refoulement**⁴⁰ e do Asilo ampliado internacional.

Assim, por ter estendido o alcance do termo “refugiado”, este instrumento regional trouxe, em seu bojo, o que ficou conhecido por “definição ampliada de refugiado” (ANDRADE, 1997, p. 162).

⁴⁰ Princípio já explicado no capítulo anterior.

Essa definição ampliada de refugiados explicita a relação existente entre DIR e DIDH. Mas mesmo representando evolução significativa no sentido de reconhecer refugiados a partir da aplicação de grave e generalizada violação dos direitos humanos, tal status possui uma limitação geográfica em função de ter sido adotada por instrumentos regionais e também limitações políticas no sentido de que os critérios para reconhecimento de refugiado não são objetivos, os quais são deixados a discricionariedade de cada Estado.

Salienta-se ainda que, o problema da expansão do conceito de refugiado por alguns Estados, é a falta de uniformização da definição, o que faz com que refugiados reconhecidos dentro da OUA ou em função da Declaração de Cartagena (1984) não seja reconhecida tal condições pelos demais Estados. Isso vai causar a aplicação de critérios não uniformes de resolução de conflitos.

Sendo assim faz-se necessário discorrer sobre os instrumentos internacionais de proteção dos refugiados para posterior análise dos instrumentos internos adotados pelo ordenamento jurídico brasileiro.

3.1.3 Possibilidades de solução para os refugiados: repatriamento, integração, assentamento

Diferentemente do asilo, que não obriga o país a aceitar o estrangeiro, oferecendo dessa forma uma proteção temporária, o instituto do refúgio, através da Convenção dos Refugiados, vem oferecer medidas mais amplas de proteção.

A maior parte dos refugiados no mundo espera por soluções permanentes para suas condições. Embora muitos consigam asilo provisório ou temporário em países vizinhos, poucos conseguem regularizar suas situações ou conseguem ser integrados. Os direitos de ir e vir e, principalmente de trabalhar, são altamente restringidos. Sendo assim necessitam de formas de proteção mais efetivas do que simplesmente um asilo, buscando soluções duradouras e que os permitam reconstruir suas vidas com paz e dignidade.

Essa proteção é proposta através de três possíveis soluções, sendo a repatriação voluntária aonde os refugiados podem, posteriormente, retornar aos seus países de origem uma vez que suas vidas e liberdade não sofram mais nenhuma ameaça; de outro lado pode

ser concedida a integração local, aonde os países de asilo permitem que os refugiados se integrem ao país, sendo este seu primeiro asilo ou como terceira opção a reinstalação num terceiro país, que ocorre quando a repatriação é perigosa e o primeiro país se negar em dar a integração local (REFUGIADOS, 2011).

Para a ACNUR (1995) em geral, o repatriamento voluntário e a reintegração representam as soluções mais adequadas para uma grande percentagem dos refugiados do mundo. Isto porque, essas representam a vontade da maioria dos exilados. Da mesma forma os Governos dos países de acolhimento desses refugiados, gostariam de evitar uma presença indefinida dessas pessoas no seu território, bem como pelos países doadores que gostariam de ver os recursos que atribuem a programas de assistência a refugiados, de longo prazo, utilizados de forma mais produtiva.

Cabe salientar ainda que, a proibição da repatriação forçada dos refugiados é chamada de non-refoulement (“não-devolução”), e é o princípio fundamental do direito internacional dos refugiados. Tal princípio, conforme já exposto acima, estabelece que nenhum dos Estados Membros expulsará ou devolverá um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.

Da mesma forma, vem estabelecer direitos dos indivíduos que são reconhecidos como refugiados nos termos da Convenção, dentre outros, receberem o mesmo tratamento dispensado aos nacionais do país de acolhimento especialmente, entre eles, o direito ao trabalho remunerado, de exercer uma profissão ou trabalho autônomo.

Assim, implementam-se algumas possíveis soluções duráveis para os refugiados, que consistem: na integração local, no reassentamento e no repatriamento. Estas soluções visualizam os refugiados como um problema a ser resolvido e partem de uma visão estadocêntrica⁴¹.

⁴¹ Como salienta Aleinikoff (1995, p. 264), o foco deveria ser deslocado dos Estados para os refugiados, inserindo-os nas decisões que, ao final, recaem sobre o futuro de suas vidas.

A integração ocorre quando o refugiado é reconhecido pelo país no qual ingressou e este decide acolhê-lo ou enquanto o solicitante de refúgio aguarda o trâmite do procedimento. Com isso, inicia-se o processo de integração local, por meio do qual o indivíduo passa a se integrar na comunidade local.

Conforme Jubilut (2007, p. 154) a integração local “consiste na adaptação do refugiado a sociedade do Estado que o acolheu e lhe concedeu refúgio, tarefa que conta, muitas vezes, com a participação da sociedade civil por meio da atuação de organizações não governamentais que se ocupam dos refugiados.”

Esta solução, de um lado, permite ao refugiado reestruturar sua vida num outro país; de outro, acarreta algumas dificuldades no tocante à sua adaptação, em virtude de que a nova sociedade, na qual será inserido, pode representar uma cultura (hábitos, crenças e tradições) diversa daquela de sua origem (ANDRADE, 1996a, p. 40-41).

Da mesma forma, pode não haver receptividade aos refugiados pela comunidade local dos países de acolhimento, tanto em razão de suas diferenças culturais, quanto em razão dos encargos sociais e econômicos que os refugiados representam para estes países, os quais resultam em atitudes de intolerância, como práticas xenófobas e racistas.

Assim, como assinala o ACNUR (1998, p. 94-95), cinco condições devem ser implementadas para que a integração local seja bem sucedida, quais sejam: o país de acolhimento deve aceitar e apoiar os esforços que objetivem facilitar a integração local dos refugiados; a comunidade local também deve aceitar sua presença no país e a integração deve ser economicamente viável ao país de acolhimento. Além disso, os programas de integração local devem ter financiamento externo suficiente para sua implementação; a integração local deve ser voluntária; e os refugiados devem ser plenamente integrados na nova sociedade, tendo, inclusive, a possibilidade de adquirir a nacionalidade do país.

Ocorre que em alguns casos de integração local o país de acolhimento no qual o solicitante de refúgio ingressou decide não acolhê-lo; o refugiado não conseguiu se adaptar no país de acolhimento; sua integridade física ainda corre perigo neste; o país de acolhimento não tem condições de lhe prover a assistência de que necessita; o solicitante ou refugiado deseja se reunir a familiares que se encontram em outro país.

Nessas situações, o solicitante ou refugiado é transferido para um terceiro país, onde ele deve ser estabelecido. Com isso, aplica-se a segunda solução que é o reassentamento ou reinstalação (ANDRADE, 1996a, p. 40).

O reassentamento pode ser entendido de duas maneiras: anteriormente era entendido como a efetiva transferência de um refugiado para um Estado de asilo, ou seja, era a prática de transferir refugiados de um Estado para outro, podendo ser inclusive de seu Estado de origem diretamente para o Estado de acolhida. Modernamente é a transferência de indivíduos, já com o devido reconhecimento de refugiado, que possuem ou graves problemas de integração ou problemas de proteção.

Para Jubilit (2007, p. 154) os reassentados hoje são os refugiados que não podem permanecer o Estado que lhe reconheceu o status de refugiado e tentam ingressar em outro território, com o auxílio do ACNUR, que proporciona os aspectos financeiros e a interlocução política.⁴²

Ressalta-se que tal prática somente é possível em função de que existe um sistema universal de proteção aos refugiados, posto que, funda-se na discricionariedade de cada Estado conessor.

Por fim, a terceira e mais sonhada solução, tanto pelos refugiados como também pelos países de acolhimento, é o repatriamento (ACNUR, 1997, p. 75). Tal solução foi utilizada intensamente durante a década de 1990, sendo que, hoje, existem quase 1,5 milhão de repatriados ou retornados no mundo, dos quais a maior parte voltou para países da Ásia .

Conforme Jubilit (2007, p. 154) a repatriação voluntária consiste no “regresso do refugiado ao seu país de origem depois de cessadas as causas que o obrigaram a fugir.”

Através do repatriamento, o refugiado é mandado de volta para seu país de origem. Isso só deve acontecer, no entanto, se o refugiado desejar e, nessa medida, deve-se respeitar o caráter voluntário do repatriamento (MCNAMARA, 2003, p. 60; ANDRADE, 1997, p. 206).

⁴² Atualmente há 30.500 refugiados reassentados no mundo (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2006).

Desse modo, o que fundamenta o seu retorno é o direito de regressar, segundo o qual nenhum indivíduo pode ser privado arbitrariamente do direito de entrar em (ou de regressar a) seu próprio país⁴³ (ANDRADE, 1997, p. 215).

No entanto, se persistirem as perseguições e violações de seus direitos, que o fizeram abandonar sua terra natal, nem sempre o retorno será fácil ou mesmo possível (ANDRADE, 1996a, p. 40). Se as razões que o levaram a fugir persistirem no Estado de origem, o refugiado não deve retornar⁴⁴, devendo-lhe ser permitido permanecer no país de acolhimento.

Mesmo assim, muitos refugiados decidem retornar à sua terra natal por iniciativa própria, procedendo ao repatriamento espontâneo. Este se dá quando as hostilidades no país ainda não cessaram, um acordo formal não foi firmado entre este, o país de acolhimento e o ACNUR, e não há assistência internacional organizada (ANDRADE, 1997, p. 212; MCNAMARA, 2003, p. 63).

Por outro lado, o repatriamento organizado ocorre quando os refugiados contam com o apoio internacional. Caracteriza-se pela resolução dos conflitos no país de origem, pela celebração de acordos de repatriamento e pelo acompanhamento da operação pelo ACNUR (ANDRADE, 1997, p. 213-214; MCNAMARA, 2003, p. 63), onde são levadas a cabo as condições de segurança para o refugiado, ou seja, proteção legal, ao resguardo de sua segurança física e ao fornecimento de meios materiais que possibilitem sua sobrevivência no país de origem. Além de que, a verificação das condições de dignidade, que se verificam quando o refugiado não é maltratado, quando o retorno se dá em caráter voluntário, quando não é separado arbitrariamente de sua

⁴³ O direito de regressar está previsto no artigo XIII (2) da Declaração Universal dos Direitos do Homem: “Toda pessoa tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a ele regressar”

A esse respeito, Trindade (1996, p. 91) salienta o direito do indivíduo de retornar com segurança ao lar.

⁴⁴ Observaremos que, em alguns casos, os refugiados decidiram retornar aos seus países de origem quando ainda ocorriam conflitos armados, em condições de regresso que não eram seguras.

família e quando é tratado com respeito pelas autoridades nacionais⁴⁵ (MCNAMARA, 2003, p. 61).

Vale ressaltar que, embora o repatriamento constitua o fim de um ciclo do movimento de refugiados, representa também o início de um novo: a reconstrução dos países devastados por conflitos armados (KOSER; BLACK, 1999, p. 12).

Cabe ressaltar ainda que, conforme Jubilut (2007, p. 155) “a repatriação é a voluntária, ou seja, resguardam-se os direitos dos refugiados de permanecer no Estado de colhida e de não serem devolvidos ao seu Estado de origem contra a vontade.”⁴⁶

Em síntese, diante das soluções implementadas para resolver a problemática dos refugiados: a repatriação voluntária, a integração local e o reassentamento, pode-se dizer de forma resumida que, através da primeira, o indivíduo é mandado de volta ao seu país; por meio da segunda, é acolhido pelo país no qual ingressou, obtendo refúgio; e, pela terceira, é enviado a um terceiro país.

Isto posto, observa-se a seguir como os Estados foram se comportando em relação aos refugiados e como esta questão foi se desenvolvendo na conjuntura internacional, a partir do pós - Segunda Guerra Mundial.

3.2 A TUTELA JURÍDICA INTERNACIONAL AOS REFUGIADOS

No item anterior foi traçado um quadro geral da problemática, com seus elementos específicos, bem como um histórico do instituto do refúgio e seu status ampliado.

A proteção internacional a esses refugiados deita suas raízes na existência de duas vertentes fundamentais, quais sejam: uma

⁴⁵ Preston (1999, p. 27-28) analisa as condições de segurança e dignidade, entendendo que a primeira se refere à segurança física, ao respeito dos direitos humanos do refugiado e à proteção contra o retorno forçado, enquanto a segunda, aos termos de qualidade de vida durante o retorno. A autora destaca que existem obstáculos para se identificar e aplicar estas condições na prática.

⁴⁶ Tal fato é a consagração do princípio do *non-refoulement* (já devidamente explicado anteriormente)

institucional, materializada no estabelecimento de organizações que tem por escopo a assistência e proteção⁴⁷, e uma jurídica, que ocorre por meio de redação de instrumentos convencionais e domésticos.

No sistema do Direito Internacional dos Refugiados, a primeira proteção brindada à pessoa que está fugindo de uma perseguição ou de uma grave e generalizada violação de direitos humanos é a proteção do direito. (ARAÚJO; ALMEIDA, 2001).

Essa proteção se opera mediante uma estrutura de direitos individuais e responsabilidade estatal que deriva da mesma base filosófica que a proteção internacional dos direitos humanos.

Assim, faz-se necessário, no item a seguir, apresentar a questão da tutela dos refugiados no plano das Relações Internacionais, para posteriormente analisar os instrumentos domésticos de proteção no ordenamento jurídico interno do Brasil.

3.2.1 A Liga das Nações, A ONU e seu órgão subsidiário, o ACNUR

O direito internacional dos Refugiados, conforme já mencionada acima, surge logo após a Segunda Guerra Mundial visando à proteção de pessoas perseguidas em decorrência da raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a um grupo social, sendo que posteriormente evolui para proteger também pessoas em situações de grave e generalizada violação dos direitos humanos.

Logo após a Primeira Guerra Mundial, foi criada a Liga das Nações, dominada pelos países europeus colonialistas, França, Alemanha, Holanda e, principalmente, Inglaterra, a principal potência da época.

Segundo Araújo e Almeida (2001), a Liga das Nações foi criada em 1920, com a finalidade de promover a cooperação, a paz e a segurança internacionais, condenando agressões externas contra a integridade territorial e as agressões contra a independência política de seus membros. Da mesma forma, estabelecia sanções econômicas e militares a serem impostas pela comunidade internacional contra os Estados que violassem suas obrigações, representando uma redefinição

⁴⁷ Essas organizações serão assunto do próximo capítulo.

do conceito de soberania estatal absoluta. Embora a Liga das Nações tivesse se preocupado com a proteção de outros grupos hostilizados no mundo, como, por exemplo, os indigentes estrangeiros, é preciso dizer que foi, sobretudo, por meio dela que a comunidade internacional iniciou o enfrentamento do problema mundial representado pelos refugiados.

Andrade (2001) salienta que a criação de Instituição para proteção dos Refugiados decorreu da necessidade de proteção dos indivíduos do próprio Estado, a qual iniciou-se com o governo russo que, de maneira inédita, através de decretos de 28 de outubro, de 15 de dezembro de 1921 e de 29 de outubro de 1924, retirou a nacionalidade dos que se encontravam fora do país, por discordarem do regime, dos que partiram sem autorização das autoridades soviéticas, dos que participaram de atividades, militares ou não e dos que não optaram pela nacionalidade soviético.

Alguns governos ainda se utilizam da força e da intolerância. Além disso, também ocorre à desnacionalização de fato, ou seja, o abandono, e muitas vezes a perseguição, por parte do país de origem em relação aos seus nacionais, que, ao contrário, deveria protegê-los. Conforme Andrade e Amaral (1999, p. 81.) “Sem que tivessem a nacionalidade reconhecida por algum país, não possuíam um documento, válido, que os identificasse, tornando-se “*indocumentados*” aonde quer que fossem.” Isso também os impedia, em consequência, de serem recebidos e de serem repatriados, porque não tinham uma origem nacional legal.

Diante da situação, o Alto Comissariado para Refugiados Russos, por seu comissário, instituiu em julho de 1922, em uma conferência em Genebra, com a aquiescência de 53 países, o Certificado de Identidade para Refugiados Russos, que ficou conhecido como passaporte Nansen (JUBILUT, 2007).

O sucesso da iniciativa levou a Liga das Nações, em setembro de 1923, a convidar o Dr. Nansen, por seu Alto Comissariado, a estender o sistema de proteção jurídica aos armênios que residiam na Turquia e que, após o fim da Primeira Guerra Mundial, de lá foram expulsos, somando mais 300.000 espalhados, então, pela Síria, Iraque, Chipre, Palestina, Grécia, Bulgária e por outros países europeus, sendo que os Certificados de Identidade para os Refugiados Armênios foram expedidos em 1924 (ANDRADE, 2001, p. 80).

Em seguida, por intermédio de um novo ajuste acordado no ano de 1926 por apenas 23 países, expediu-se um novo documento que serviu para russos e para armênios, denominado Certificado de Identidade para Refugiados Russos e Armênios (ANDRADE, 2001, p. 51).⁴⁸

Ocorre que, com a morte do Dr. Nansen, no ano de 1930, a Liga das Nações, em 1931 criou um Escritório Internacional Nansen para Refugiados, subordinado ao conselho da Liga com a finalidade de dar continuidade aos trabalhos desenvolvidos pelo denominado Alto Comissariado para os Refugiados Russos. Sendo que, foi partir dos trabalhos desenvolvidos por esse Escritório que surgiu a Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados no ano de 1933, a qual somente oito Estados assumiram. Essa convenção não chegou a definição de refugiado, mas positivou a recomendação e o princípio costumeiro do **Non Refoulement**, conforme artigo 3º do referido Estatuto. A década foi intensa e movimentada, fruto da política do Partido Nacional-Socialista, liderado por Adolf Hitler, na Alemanha. (ANDRADE, 2001).⁴⁹

⁴⁸ Cabe salientar que, com o objetivo de uniformizar a população de seu Estado, o governo turco expulsou aproximadamente 30.000 assírios e assírio-caldeus (que lutaram contra os turcos durante a primeira guerra), além de 150 turcos considerados amigos dos aliados. Da mesma maneira que se deu o caso dos armênios, o Alto Comissariado, liderado pelo Dr. Nansen, teve o seu mandato estendido para incluir, sob sua proteção, os refugiados turcos, assírios, assírio-caldeus e assimilados, através do ajuste de 1928 (ANDRADE, 2001).

⁴⁹ Os acontecimentos dessa década, no entanto, não permitiram que o Escritório Nansen assumisse, de fato, todas as competências do Alto Comissariado para Refugiados Russos. A forte pressão política sobre a combalida Liga das Nações pela então URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas), que era produtora de grande número de refugiados, para que se diminuíssem os trabalhos em favor dos refugiados e uma nova onda de pessoas em fuga e abandonadas pelo Estado de origem, agora provenientes da Alemanha, foram as duas principais causas que fizeram com que o Escritório Nansen não conseguisse realizar todos os planos traçados pelos seus idealizadores (JUBILUT, 2007).

Somem-se a estas as dificuldades econômicas surgidas na época que fizeram diminuir consideravelmente as verbas de caridade, bem como o declínio moral da Liga nas Nações. Não obstante todas as dificuldades, pode-se contar

Alem de que, ao mesmo tempo, surge um novo grupo de pessoas vivendo em condições difíceis decorrente do abandono e da proteção do país de origem. Eram os judeus alemães não arianos e opositores ao regime. Como os Estados que violavam os direitos humanos de seus nacionais trabalhavam pelo fim do Escritório, além de que a Alemanha pressionava, enquanto membro da Liga das Nações, para o não reconhecimento dos judeus alemães como refugiados, o escritório não pode fazer nada (ANDRADE; AMARAL, 1999).

Essa foi a razão pela qual a Liga das Nações criou uma administração **ad hoc** com sede em Londres, procurando assegurar aos perseguidos um lugar, além mar, (para os novos refugiados) optando pela criação, em 1938, de uma nova e paralela estrutura de proteção dos refugiados (ANDRADE; AMARAL, 1999, p. 94).⁵⁰

A corrida militarista da Alemanha nazista, que culminou com a Segunda Guerra Mundial, fez com que a Liga das Nações perdesse a própria razão de existir, mas criava-se ali, a partir da liderança dos Estados Unidos da América do Norte, a idéia de uma outra reunião de países através de órgão estranho à Liga. Antes mesmo da criação desse novo órgão, que viria a ser a ONU e sob a influência dos Estados Unidos, que não faziam parte da Liga das Nações, foi criado o Comitê

como uma das mais positivas ações do Escritório Nansen a sua participação na proteção aos Refugiados do Saar. Esta região, prestes a voltar à administração da Alemanha, organizou um plebiscito para que seus habitantes pudessem escolher entre o domínio da França e o domínio da Alemanha. O resultado foi a fuga de sete mil pessoas acolhidas pelo Escritório Nansen, para as quais, inclusive, foi emitido o Certificado de Identidade para os refugiados do Saar, em 1935, com as mesmas características e com os mesmos direitos concedidos aos anteriores refugiados russos e armênios (ANDRADE; AMARAL, 1999, p.91-92).

⁵⁰ Trata-se do Alto Comissariado para os Refugiados Judeus provenientes da Alemanha, mais tarde, ampliado para atender os judeus provenientes da Áustria, em 1938. Nesse mesmo ano de 1938, seguindo sugestão da Noruega, a Liga das Nações decidiu acabar com o dualismo no tratamento aos refugiados e extinguiu o Escritório Nansen e o Alto Comissariado para os Refugiados Judeus provenientes da Alemanha e da Áustria, unificando os órgãos no Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados, através de cinco resoluções da Assembléia da Liga das Nações, em Genebra, em 30 de setembro de 1938 (ANDRADE; AMARAL, 1999).

Intergovernamental para os Refugiados, no mesmo ano de 1938 e paralelo ao Alto Comissariado da Liga, com o propósito de preparar a criação de um órgão permanente de proteção aos refugiados, com sede na Europa, e a imediata ajuda aos refugiados alemães (ANDRADE; AMARAL, 1999, p. 103).

Na Conferência de Estados em Bermudas de 19 a 29 de abril de 1943, convocada pelos Estados Unidos, estendeu-se a competência do Comitê Intergovernamental para os Refugiados, para incluir pessoas que, por força dos eventos ocorridos na Europa, tivessem de deixar seu país de residência porque sua vida e sua liberdade estavam em perigo devido à sua raça, religião ou opiniões políticas (ANDRADE; AMARAL, 1999, p. 107).

Ao mesmo tempo em que se estendia a competência do Comitê Intergovernamental criava-se a Administração das Nações Unidas para o Socorro e a Reconstrução, um acordo assinado por 44 países em 09 de novembro de 1943, ou UNRRA (United Nations Relief And Rehabilitation Administration) ou ANUAR, como prefere o ACNUR significando Administração das Nações Unidas Para o Auxílio e Restabelecimento (ACNUR, 2001, p. 14).⁵¹

Nesse cenário nasce a ONU, já com o pensamento voltado aos refugiados. Devido ao fim da Liga das Nações e o desaparecimento do seu Alto comissariado em 1946, o Comitê Intergovernamental assume suas funções até 1947, quando também foi extinto juntamente com o

⁵¹ Esta entidade foi criada também sob os auspícios do Governo Norte-Americano, sob a égide do embrião do que viria a se chamar Nações Unidas e com a finalidade de atender as pessoas fugitivas (civis deslocados), nacionais dos Países Aliados, aptos a serem repatriados, e acabou sendo extinta juntamente (mesma data) com o Comitê Intergovernamental. Em abril de 1945, antes mesmo do final da Segunda Grande Guerra, representantes de 51 países reuniram-se em San Francisco, nos Estados Unidos, e redigiram a Carta das Nações Unidas. Em outubro do mesmo ano, China, Estados Unidos, França, Reino Unido e a antiga União Soviética ratificaram a carta e ganharam assento permanente no Conselho de Segurança.

No ano seguinte, Nova York conquistou o direito de sediar a ONU, que teve como primeiro secretário-geral o norueguês Trigve Lie. Em 1947 a organização criou sua bandeira: azul com todos os países vistos do pólo Norte envolvidos por dois ramos de oliveira, simbolizando a paz (ANDRADE; AMARAL, 1999).

UNRRA. Assim, a ONU acumula as funções e cria a Comissão Preparatória da Organização Internacional Para Refugiados.

Mas vai ser com o fim da Segunda Guerra juntamente a Organização das Nações Unidas, que surge a Organização Internacional para Refugiados (OIR) em 20 de agosto de 1948, aproveitando-se da experiência dos órgãos anteriores criados no seio da Instituição, quais sejam o Comitê Intergovernamental e a Unrra. Sua data de encerramento era prevista para 30 de junho de 1950, mas encerrou suas atividades somente em 28 de fevereiro de 1952 (ANDRADE; AMARAL, 1999, p. 107).

Com o fim da OIR, discute-se na ONU a necessidade de criação de um órgão para substituí-la. Dessa discussão surge a ACNUR⁵², que foi estabelecido em 14 de dezembro de 1950, dentro do Sistema das Nações Unidas, com objetivo de efetivar, no nível universal, a proteção aos refugiados.

Como órgão subsidiário⁵³ da ONU, em conformidade com o artigo 22 da Carta das Nações Unidas e nos termos da resolução 428 de sua Assembléia Geral, concentra-se em um só organismo, uniformizando o tratamento internacional ao problema da proteção aos refugiados no mundo.

Nas palavras de Jubilit (2007, p. 79) “este organismo veio a se um órgão da ONU, o alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), para o qual foi transferida a proteção dos refugiados após a extinção da Organização Internacional dos Refugiados”.

A principal missão do Acnur é a proteção dos direitos humanos dos refugiados. Essa proteção pode ser dividida em duas estratégias de atuação: uma preventiva e a outra reparadora⁵⁴. Essas duas estratégias têm como divisor de águas o solicitação de asilo.

Até o momento em que é solicitada a concessão do estatuto do refugiado a pessoa é qualificada como um buscador de asilo, a partir da

⁵² ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS

⁵³ A ONU apresenta três tipos de órgãos subsidiários – 1 – os fundos, como por exemplo a UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância); 2 – os comissariados, exemplo Alto comissariado das Nações Unidas para os Refugiados; 3 – programas como o PNUD.

⁵⁴ Proteção que possui dois níveis: o jurídico e o de assistência social.

solicitação, passa a ser um solicitante de asilo, ou seja, a estratégia é buscar proteção, posteriormente já dentro do estatuto passa a ser um refugiado, que e o momento em que entra em cena a estratégia de reparação, principalmente das conseqüências (ALMEIDA, 2001c).

Em todas as etapas do processo de obtenção do refúgio⁵⁵, encontra-se a necessidade de proteção, pois os direitos humanos fundamentais da pessoa que deixa o seu país em busca de proteção estão se não violados, na iminência de uma violação.

Assim sendo, de acordo com o estatuto dos refugiados, as funções primordiais são: providenciar proteção internacional e buscar soluções permanentes para o problema dos refugiados. Ou seja, trata-se de um trabalho puramente humanitário e apolítico (JUBILUT, 2007). Sua sede localiza-se em Genebra, e existem vários escritórios regionais, bem como, por parceiros junto à sociedade civil e aos órgãos da própria ONU relacionados à sua finalidade, principalmente das organizações não governamentais

A ACNUR conta apenas com a contribuição voluntária dos países e das organizações não governamentais e do público em geral, os quais já contribuíram com 30 milhões de dólares. Como por exemplo, a ajuda voluntária a quando dos acontecimentos de Kosovo e Timor Leste^{56/57}.

Ao ACNUR foram designadas funções primordiais para buscar soluções permanentes para os problemas dos refugiados, com um trabalho humanitário, social e apolítico. A definição das pessoas que se

⁵⁵ Esse processo começa na busca de asilo, passa pela fase de solicitação do estatuto de refugiado, que pode possuir várias etapas, e termina com a concessão ou não do estatuto.

⁵⁶ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (2011).

⁵⁷ Kosovo sempre integrou a Sérvia. Os sérvios vivem na região desde o século VII, quando o primeiro reino foi formado no local. Os sérvios perderam a independência para os turcos em uma batalha em Kosovo em 1389. Até então, Kosovo era a semente da história, da cultura e da herança. Até hoje é considerada a Jerusalém sérvia. Lá existem mais de 1,2 mil igrejas ortodoxas sérvias e monastérios. O Exército de Libertação de Kosovo quer a independência dessa região que é majoritariamente composta de albaneses. As hostilidades duraram de 1998 a dezembro de 2000 (ACNUR, 2001, p. 173).

encontram sob a égide do ACNUR está prevista em seu estatuto. No início, suas ações limitavam-se aos refugiados, mas com a evolução, outras pessoas em situações análogas também passaram a ser atendidas (JUBILUT, 2007).

Conforme o estatuto, as funções primordiais do ACNUR são providenciar proteção internacional e buscar soluções permanentes para o problema dos refugiados, mediante a realização de um trabalho puramente humanitário e apolítico (parágrafo 2º). O ACNUR fornecendo amparo legal e material especificados como alimentação, água, abrigo e assistência médica, além de protege os refugiados fisicamente e contra o regresso forçado aos países onde os mesmos correm perigo (JUBILUT, 2007).

Tais funções estão relacionadas com a aplicação da Convenção de 1951, revisada pelo Protocolo de 67, ou seja, um dispositivo internacional cuja eficácia, conforme já exposto anteriormente, depende da vontade política dos Estados signatários, pois a ONU não dispõe de órgãos sancionadores para exigir o cumprimento dos tratados que patrocina, nem de seus atos unilaterais. Também não se trata de uma regra supranacional de aplicação inquestionável e imediata, visto que o artigo 5º da Convenção de 51 determina que: ‘Nenhuma disposição da mesma prejudica outros direitos e vantagens concedidos aos refugiados, independentemente desta Convenção (JUBILUT, 2007, p. 159).

Assim, embora a ONU não tivesse recebido poderes expressos na Carta, recebia-os implicitamente à medida que fossem essenciais ao desempenho de suas funções. Com esse entendimento, acredita-se que ela possa delegar sua capacidade de celebrar tratados ao órgão que cria, como é o caso do ACNUR. Da mesma forma, pode o ACNUR estabelecer acordos com organizações não- governamentais mesmo considerando que estas últimas não sejam necessariamente sujeitos de direito internacional. Isso se dá em razão da interpretação combinada dos artigos 1º, 10º e 20º do próprio Estatuto do ACNUR⁵⁸.

⁵⁸ “Artigo 1º – O Alto Comissariado da Nações Unidas para Refugiados, atuando sob a autoridade da Assembléia Geral, assumirá a função de proporcionar proteção internacional, sob os auspícios das Nações Unidas, aos refugiados que reúnam as condições previstas no presente Estatuto e de encontrar soluções permanentes para o problema dos refugiados, ajudando os governos e, sujeito a aprovação dos governos interessados, as organizações

Mesmo que inicialmente foi criada para atender àquelas pessoas individualizadas pela Convenção de 1951, ou seja, o refugiado, sob a conceituação clássica, a organização, a ACNUR vem ao longo dos anos, alargando o que se entende por refugiados para emprestar auxílio a pessoas e a grupos não enquadrados na perfeita definição do termo refugiado.

Cabe salientar que o ACNUR, procura encorajar os Estados a criar condições adequadas para a proteção dos direitos humanos dos refugiados bem como para a busca de recursos duráveis de modo a obter solução pacífica de conflitos.⁵⁹⁶⁰ Ele atua em conjunto com organizações não-governamentais bem como com demais órgãos dentro do sistema da ONU, tais como a Organização Mundial da Saúde (OMS), a UNESCO, a UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), o Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, o Alto

privadas a fim de facilitar o repatriamento voluntário de tais refugiados ou a sua integração no seio de novas comunidades” “Artigo 10º – O Alto Comissariado administrará quaisquer fundos, públicos ou privados, que receba para assistência aos refugiados, e, se apropriado, organismos públicos, que considere mais aptos para administrar tal assistência” “Artigo 20º – o Alto Comissariado será financiado pelo orçamento das Nações Unidas. Salvo decisão posterior em contrário, por parte da Assembléia Geral, nenhum encargo, para além das despesas administrativas referentes ao funcionamento do Alto Comissariado, será imputado ao orçamento das Nações Unidas e todas as outras despesas referentes à atividade do alto Comissariado serão financiadas através de contribuições voluntárias” (JUBILUT, 2007, p. 157).

⁵⁹ O ACNUR trabalha com 3 soluções duráveis, a integração local, a repatriação voluntária e o reassentamento, questões estas já abordadas anteriormente.

⁶⁰ Brasil assinou um ACORDO MACRO para reassentamento de refugiados com o ACNUR em 10 de agosto de 1999. Com a finalidade primeira de prover soluções duradouras aos refugiados, tais como a repatriação voluntária dos refugiados no momento e na circunstância em que isso seja possível ou a definitiva integração nos países onde procuraram o refúgio e, não sendo isso possível, o reassentamento em um outro país que queira recebê-los, segundo a escolha possível dos próprios refugiados, há agora um intenso trabalho do ACNUR no sentido de prevenir as situações que possam vir a gerar refugiados, ou grandes movimentações populacionais através do encorajamento dos Estados nacionais na implementação dos instrumentos internacionais de proteção dos direitos Humanos e, quando for o caso, instando beligerantes à solução pacífica dos conflitos (JUBILUT, 2007).

Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), a Organização Internacional para os Migrantes (OIM), os quais estão envolvidos direta ou indiretamente com a questão dos refugiados (GUERRA; PRONER, 2008).

Isso ocorre principalmente nos processos de integração dos refugiados nos países de acolhida e na sua reintegração em seus Estados após a cessação das causas que originaram o refúgio. Ressalta-se ainda o programa de Parcerias em Ação [PARinAC], em 1994, pelo qual encontros são realizados para avaliar os atendimentos e as formas de proteção aos refugiados.

Por ser objeto do presente trabalho, ressalta-se ainda que, o ACNUR, não é o único órgão subsidiário da ONU que cuida de refugiados. Em 8 de dezembro de 1949, foi criada a UNRWA (Agência das Nações Unidas para Assistência e Construção para os Palestinos do Oriente Próximo), aprovada pela Resolução 302 (IV) da Assembléia Geral da ONU. Iniciou suas operações em maio de 1950 (PACÍFICO, 2008, p. 34).

Para efeito de proteção da UNRWA, os refugiados palestinos e refugiados da Palestina são diferenciados: estão sob a proteção da UNRWA os denominados refugiados da Palestina, ou seja, quem quer que tenha residido normalmente no território palestino, sob mandato britânico, entre 1º de junho de 1946 e 15 de maio de 1948, e que tenha perdido tanto seu nome quanto os meios de sobrevivência devido ao conflito árabe-israelense de 1948. Também os descendentes destes estão sob proteção da UNRWA, tendo direitos a serem registrados para recebimento de auxílio, mas somente os refugiados que estejam residindo em um dos cinco campos operacionais de atuação da UNRWA, a saber: Líbano, Jordânia, Síria, Faixa de Gaza e Faixa Oriental., incluindo o leste de Jerusalém (PACÍFICO, 2008, p. 34).

Já o ACNUR considera como refugiado palestino sob seu mandato, os deslocados da parte da Palestina que se tornou Israel e que sejam inaptos a lá retornarem. Também estão sob sua proteção, os palestinos deslocados, além dos que tenham estado inaptos a retornarem para os territórios palestinos ocupados por Israel desde 1967, bem como os indivíduos que nem são refugiados palestinos nem deslocados, mas que, devido a um temor bem fundado de perseguição, estão fora de seus territórios (PACÍFICO, 2008, p. 34).

Dessa forma, os estados, no exercício de sua soberania, podem criar regras próprias, desde que mais favoráveis aos seus refugiados, sendo uma possibilidade importante, pois permite a adaptação das regras internacionais as situações concretas vividas pelos refugiados em diferentes Estados, acatados pelos estados e Encorajados pelo Acnur.

Assim sendo, faz-se necessário esclarecer a proteção e os instrumentos presentes no ordenamento jurídico brasileiro para a proteção dos no âmbito nacional a partir da lei 9.747/1997, bem como sua efetivação no território brasileiro.

4 O DIREITO AO TRABALHO DOS REFUGIADOS NO Brasil: CASO DOS PALESTINOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

A previsão da situação do refugiado no plano internacional repercutiu na ordem jurídica brasileira. De fato, a preocupação do Brasil em relação ao estrangeiro não é recente, ao contrário, por se considerar um país de imigração aberta, acolheu milhares de estrangeiros ao longo da de sua existência.

Dentre as várias iniciativas desenvolvidas em prol da valorização dos Direitos Humanos, se torna membro fundador do comitê executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, tendo ratificado a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados em 1951.

No plano doméstico, a matéria está devidamente regradada na lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997, que criou o Comitê Nacional para os Refugiados – Conare, órgão colegiado vinculado ao Ministério da Justiça que reúne segmentos representativos da área governamental, da sociedade civil e das Nações unidas bem como de ONGs que ajudam no trabalho de integração e manutenção desses refugiados dentro do território.

Sendo assim, faz-se necessário estabelecer a evolução do instituto do refúgio dentro do território brasileiro a partir das convenções internacionais, bem como da lei que institui o Conare, para posterior análise da afirmação dos direitos fundamentais sociais, em especial ao direito ao trabalho aos refugiados palestinos dentro do território brasileiro.

4.1 O INSTITUTO DO REFÚGIO NO BRASIL: EVOLUÇÃO HISTÓRICA

O Brasil está comprometido com a proteção dos refugiados desde os primórdios da fase de universalização desde instituto na década de 50, ratificando e recepcionando a Convenção de 51 e Protocolo de 67, além de fazer parte do ACNUR desde 1958.

Ocorre que sua institucionalização no ordenamento jurídico interno foi gradativo. Conforme Araújo e Almeida (2001), o direito de asilo não foi mencionado na Carta de 1824, pois, naquele momento, a

preocupação primordial do país no plano internacional era a sua afirmação como uma nova nação soberana e o seu reconhecimento pelos demais países.

Com a Revolução de 1930, e a ascensão de Getúlio Vargas, criou-se a Constituição Federal de 1934, caracterizada por um forte enfoque social, decorrente da influência europeia pós-Primeira Grande Guerra, e da política do *Welfare State*⁶¹.

Tal texto constitucional traz novos temas como, por exemplo, legislação trabalhista, positivando diversas conquistas do operariado, um capítulo especial dedicado à família, outro dedicado à educação (GEREMBERG, 2001).

E é nesta constituição de 1934, que o direito de asilo obteve o status de norma constitucional, tendo em seu capítulo II, art. 113, parágrafo 31: "Não será concedida a Estado estrangeiro extradição por crime político ou de opinião, nem, em caso algum, do brasileiro." (GEREMBERG, 2001, p. 293-294).

A partir de então, o direito de asilo figura como "*uma decorrência da vedação da extradição de estrangeiro por delito de natureza política*" inserido no bojo dos direitos e garantias individuais (GEREMBERG, 2001, p. 293, grifo nosso). É um direito exclusivo do estrangeiro que, em razão disto, não poderá ser extraditado por ter cometido um crime político ou de opinião.

Com a Constituição de 1937, houve um retrocesso nas relações internacionais e no que diz respeito ao direito de asilo, a retirada do dispositivo constitucional devolveu o tema às regras de direito costumeiro (ALMEIDA, 2001, p. 294-295).

Conforme Almeida (2001) o direito de asilo somente voltou a figurar na Carta de 1946, pois houve uma retomada dos princípios contemplados na Constituição de 1934, no que concerne a questão das relações exteriores. A redação era bastante semelhante à constituição

⁶¹ O universalismo é a forma de política social que nasce e se desenvolve com a ampliação do conceito de cidadania, com o fim dos governos totalitários da Europa Ocidental (nazismo, fascismo etc.), com a hegemonia dos governos sociais-democratas e, secundariamente, das correntes euro-comunistas, com base na concepção de que existem direitos sociais indissociáveis à existência de qualquer cidadão. Com ela nasce o conceito de *Welfare State* ou Estado de Bem Estar Social. (MÉDICI, 2011).

anterior: “Não será concedida a extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião em caso nenhum, a de brasileiro.” (ALMEIDA, 2001c, p. 295).

No decorrer do mandato da Organização Internacional para os Refugiados (OIR), no período de 1947 a 1952, foram praticados grandes programas de imigração em países ocidentais, dentre eles o Brasil, o qual contribuiu de forma significativa para o reassentamento dos refugiados e deslocados, muito embora o Brasil não tivesse ratificado a Constituição da OIR (ALMEIDA, 2001c).

Infelizmente, não foram reassentados profissionais liberais no Brasil, por falta de permissão das leis brasileiras em autorizar o exercício de tais profissões por estrangeiros.

O Brasil integrou-se ao Direito Internacional dos Refugiados ao promulgar o Decreto-lei nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961, o qual vem ratificar a Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951. No entanto, somente aceitando indivíduos oriundos do continente europeu.

Da mesma forma, fez duas ressalvas, sendo que ao refugiado não era dado o direito de associação (artigo 15) e ficava ao arbítrio do Governo brasileiro o tratamento que seria dispensado ao refugiado (artigo 17). Ou seja, trata das profissões assalariadas e determina que os Estados Membros darão a todo refugiado que resida regularmente no seu território o tratamento mais favorável dado, nas mesmas circunstâncias, aos nacionais de um país estrangeiro, no que concerne **ao exercício de uma atividade profissional assalariada** (ALMEIDA, 2001c). *grifo nosso*

No que tange a Constituição de 1967, foi bastante influenciada pela de 1937, mas quanto às relações exteriores, permanecendo o direito ao asilo. Mantendo-se a redação constante na Carta Magna anterior (MELLO, 2004).

Na Constituição 1969, proíbe-se a extradição do criminoso político, mas não significava a obrigatoriedade de concessão de asilo, tanto assim que ele podia vir a ser expulso do território nacional sem que houvesse qualquer proibição constitucional. Por outro lado, nada impedia que não concedêssemos asilo a determinado criminoso político (MELLO, 2004).

Apesar disso, como bem salienta Jubilut (2007, p. 58) “durante duas décadas não houve manifestação de uma efetiva política de

acolhida a refugiados em nosso território, sendo tal fato alterado somente no final da década de 1970.”.

Isso acontece em decorrência de que, no ano de 1970, o Brasil e quase toda a América do Sul vivenciavam uma sequência de regimes de exceção, com ditaduras que forçavam a saída de milhares de cidadãos.

Naquele momento, o papel do Acnur era de acompanhar essa movimentação, tendo a Igreja Católica assumido a principal tarefa de proteger os brasileiros, fazendo com que saíssem e se refugassem no exterior. O Brasil não desenvolveu sua política de proteção internacional de refugiados porque havia, então, um movimento contrário, de saída do Brasil de milhares de brasileiros em razão da ditadura (BARRETO, 2010).

Mesmo assim, era freqüente a entrada de estrangeiros buscando abrigo no Brasil. Como neste momento a igreja católica tem prestígio e é respeitada pelo governo militar, é através de Cáritas⁶² Arquidiocesana do Rio de Janeiro e São Paulo que iniciou-se esse trabalho de assistência. Foi a Cáritas quem ensinou o governo brasileiro a trabalhar com esse tema e é uma das grandes responsáveis pela boa política que o Brasil tem hoje de recepção e assistência a refugiados (BARRETO, 2010).

A função da Cáritas é de atender as populações nas suas grandes necessidades, ou seja, pode-se dizer que ela é o braço direito da Igreja Católica. Ela atua em 54 Estados, sendo que 21 Cáritas nacionais são parceiras implementadoras do ACNUR.

Em 7 de agosto de 1972, o Brasil promulgou o Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados, por meio do Decreto-lei nº 70.946 (ALMEIDA, 2001c).

Diante da postura do Governo brasileiro, o ACNUR abriu um escritório na cidade do Rio de Janeiro, e iniciou suas atividades em janeiro de 1978⁶³. Desde o início de seu funcionamento, o ACNUR

⁶² A Cáritas é uma organização sem fins lucrativos da Igreja Católica com atuação mundial em diversos projetos sociais. Foi estabelecida oficialmente em 1950, apesar de ter atuado embrionariamente auxiliando as vítimas da Segunda Guerra Mundial e de um terremoto no Japão em 1948 (JUBILUT, 2007, p. 172).

⁶³ No final da década de 70, o reconhecimento da condição de refúgio ficava a cargo do Ministério das Relações Exteriores (MRE), que concedia um visto

recebeu apoio da Cáritas¹⁶⁴ no Rio de Janeiro e em São Paulo, conforme já mencionado acima, e no período de 1978-1989 da Comissão de Justiça e Paz⁶⁴ bem como da Asav⁶⁵ no Estado do rio Grande do Sul.

Em 1979, ano da anistia, houve a volta dos exilados e refugiados brasileiros que estavam vivendo no exterior. Tal atitude de distensão do governo brasileiro refletiu-se no tratamento dispensado ao ACNUR, que, em 1982, teve sua presença oficialmente reconhecida.

Salienta-se que, as dificuldades enfrentadas pelo ACNUR na realização de seu trabalho residiam na falta de apoio em geral, especialmente jurídico, do governo brasileiro, devido à aplicação do

temporário e transmitia sua decisão ao Ministério da Justiça, para publicação no DOU. Com tal publicação, o refugiado se dirigia à Polícia Federal para receber a Carteira de Identidade de Estrangeiro (CEI) e a Carteira de Trabalho, permitindo-lhe a estada legal no Brasil e integrar-se à vida laboral (PACIFICO, 2008, p. 75).

⁶⁴ A Comissão Brasileira Justiça e Paz nasceu, no Brasil, como uma extensão da Comissão criada em Roma após o Concílio Vaticano II. Em janeiro de 1967, Paulo VI criou a "Comissão Pontifícia Justiça e Paz", com representantes de todos os continentes, com a função de estudar os grandes problemas da justiça social, com vistas ao desenvolvimento das nações jovens e especialmente quanto à fome e à paz no mundo. Como a decisão de criação da Comissão brasileira tinha sido tomada um pouco antes do Ato Institucional nº. 5, com o qual o regime militar brasileiro endureceu sua prática, foi logo levada a cumprir um papel especial de proteção dos perseguidos pela ditadura. Assim, na prática, quando a Comissão iniciou ostensivamente suas atividades, em abril de 71, com o I Seminário Brasileiro de Justiça e Paz, os membros da Comissão já estavam sendo intensamente solicitados para proteger perseguidos políticos. E muitas famílias de "desaparecidos" e perseguidos procuraram sua ajuda. Com a ampliação da onda de repressão na América Latina, a Comissão articulou seu trabalho com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR, ao mesmo tempo que com CÁRITAS e com o Conselho Mundial de Igrejas, com o qual iniciou uma colaboração ecumênica, sempre no campo da defesa de perseguidos políticos (ALMEIDA, 2001).

⁶⁵ ASAV – Associação Antônio Vieira – é a face jurídica dos Jesuítas BRM, ou seja, o foro civil da Província Brasil Meridional. Ela tem por finalidade, a promoção e o desenvolvimento da educação, assim como a difusão da fé e da ética cristã preconizada pela Companhia de Jesus. (JESUITAS, 2010.)

princípio da não-intervenção, o Governo brasileiro ainda não havia fornecido respaldo jurídico ao ACNUR para atuar no território (ALMEIDA, 2001c).

Com a promulgação da Constituição Cidadã, em 1988, houve o fortalecimento da democracia e mudança da política interna e externa do Brasil em relação aos direitos humanos. Era um forte indício de que o Governo brasileiro estava sensível à questão dos refugiados e, atento a este fato, o ACNUR mudou sua sede para Brasília, em 1989 (ALMEIDA, 2001c, p. 123).

Em 19 de dezembro de 1989, o Governo brasileiro levantou a “reserva geográfica” da Convenção de 1951, por meio do Decreto nº 98.602, aderindo plenamente então à Declaração de Cartagena, e permitindo ao país receber um fluxo maior de refugiados, independentemente da origem dessas pessoas. E, finalmente, em 29 de julho de 1991, o Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores e Ministério do Trabalho e Previdência Social editaram a Portaria Interministerial nº 394, que pôs fim à ressalva aos artigos 15 e 17 relativa ao direito de trabalho dos refugiados:

Artigo 3º - Ao refugiado, regularmente registrado no Departamento de Polícia Federal, será fornecida **Carteira de Trabalho** e Previdência Social, facultada a vinculação a sindicato, inscrição em órgãos representativos de classe e fiscalização de profissão, nesta última hipótese desde que especialmente atendidas as disposições legais pertinentes.

Parágrafo único. A Carteira de Trabalho e Previdência Social terá validade igual a da cédula de identidade para estrangeiro. (BARRETO, 2010).

Nas décadas de 1980 e 1990, o Brasil ratificou a maioria dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos: Convenção Internacional para Prevenir a Tortura (20 de julho de 1989), Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (24 de janeiro de 1992), Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (24 de janeiro de 1992), Convenção Americana de Direitos Humanos (25 de setembro de 1992), Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (27 de março de 1968), Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1º de fevereiro de 1984),

Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (28 de setembro de 1989), Convenção sobre os Direitos da Criança (24 de setembro de 1990), Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (27 de novembro de 1995) (ALMEIDA, 2001c).

Com a ratificação desses tratados, incorpora a questão dos direitos humanos em seu ordenamento jurídico. Sendo que, em 1995, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso foi criado o Departamento de Direitos Humanos e Assuntos Sociais no Itamaraty e, em 7 de setembro do mesmo ano, o presidente anunciou a elaboração do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), o qual foi lançado oficialmente em 13 de maio de 1996 (ALMEIDA, 2001c).

Dentre as 228 propostas de ação concreta do PNDH, havia uma que indicava a necessidade de ser elaborada uma lei capaz de implementar a Convenção de 1951 sobre o Estatuto do Refugiado no ordenamento jurídico Brasileiro (ALMEIDA, 2001c, p. 128).

Ou seja, ficou então patente que havia a necessidade de mais do que uma simples portaria interministerial para regulamentar o Estatuto do Refugiado no Brasil. Era preciso efetivamente internalizar o mecanismo da Convenção de 1951, com uma lei específica que definisse o conceito de refugiado no Brasil, criasse um órgão nacional para tratar desse tema e, a partir daí, relatasse quais eram os direitos do refugiado e a forma de processo para o reconhecimento, a perda e a manutenção da condição de refugiado no Brasil.

No final de 1996, o Projeto de Lei sobre a implementação do Estatuto do Refugiado é encaminhado ao Congresso Nacional que após aprovação na Câmara dos Deputados e no Senado, em 22 de julho de 1997, a Lei nº 9.474 é sancionada e promulgada pelo Presidente da República.

Conforme será exposto abaixo, com a aprovação dessa lei, o ACNUR encerra as atividades de sua missão em razão da efetivação do CONARE. Entre 1999 e 2004, a atuação do ACNUR no Brasil se deu por meio da assessoria da equipe do escritório Regional para o Sul da América do Sul do ACNUR, cuja sede se localiza em Buenos Aires, nas áreas técnica, administrativa e de projetos, mediante o apoio no trabalho de assistência e integração local dos refugiados. Um assessor jurídico representava o ACNUR nas reuniões do CONARE (JUBILUT, 2007).

Em 2004, o ACNUR retornou ao Brasil com um escritório subordinado ao escritório de Buenos Aires. Em 2005, o escritório no Brasil se tornou autônomo, com um representante oficial, e passou a coordenar os programas de assistência, integração e proteção, bem como os recursos financeiros utilizados no atendimento aos refugiados no Brasil, e os contatos e negociações com o governo e participando das reuniões do CONARE (JUBILUT, 2007).

O Brasil vem empreendendo esforços pela implementação de um verdadeiro sistema integrado de proteção internacional às vítimas de perseguição. O Brasil participou, em 2004, com os demais países da América Latina, da elaboração da *Declaração México* e da aprovação do *Plano de Ação para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados em América Latina* (BARRETO, 2010).

Cabe salientar ainda que, existe hoje uma ideia consolidada da transnacionalidade dos direitos humanos. Não se pode admitir que, sob o manto da soberania, haja a vinculação das migrações ao Direito Penal, as deportações em massa, o tratamento discriminatório, a falta de proteção internacional aos refugiados e o tratamento dos imigrantes como pessoas que não estão dotadas de direitos.

Hoje, vivem no Brasil 4.306 refugiados de 75 diferentes nacionalidades (dados de outubro de 2010), dos quais:

- 3.911 reconhecidos por vias tradicionais de elegibilidade;
- 395 (que ainda permanecem no país) reconhecidos pelo Programa de Reassentamento.⁶⁶

A partir disso, faz-se necessário no próximo item, analisar as bases de acolhida e efetividade dos direitos humanos no ordenamento jurídico pátrio através da proteção legal aos refugiados no Brasil.

4.2 AS BASES LEGAIS DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS NO BRASIL

⁶⁶ Nacionalidades com maior representatividade.

Angola 1688 39%

Colômbia 589 14%

Rep. Dem. Congo 431 10%

Libéria 259 6%

Iraque 201 5% (BARRETO, 2010).

O drama dos refugiados salta aos olhos em qualquer análise acerca do panorama deste novo século. A proteção jurídica concedida aos refugiados tem evoluído no plano internacional no sentido de dar acolhida e efetividade aos direitos humanos.

Atendida a solicitação de refúgio, conforme já amplamente explanado, surge a seguinte questão: como integrar mundos de cultura tão distinta como o dos refugiados e da sociedade receptora?

A questão dos refugiados, conforme já amplamente exposto no capítulo anterior, é um fenômeno da ordem internacional através do qual se busca proteger e garantir os direitos fundamentais dos sujeitos que perderam a proteção no seu país de origem ou de residência.

Conforme salienta Jubilut (2007) há uma transferência de responsabilidade de proteção do indivíduo de um Estado para a comunidade internacional, pois, ao mesmo tempo em que, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR, que é o órgão específico para tratar da questão dos refugiados, não possui um território próprio onde seja possível proteger os refugiados, repassa essa responsabilidade aos membros da comunidade internacional.

Sendo assim, faz-se necessária, portanto, a incorporação da questão dos refugiados no ordenamento jurídico de cada Estado da comunidade internacional para que esta proteção se dê da forma mais ampla possível.

Como a Convenção de 1951 não indica um tipo de procedimento específico a ser adotado para a determinação do estatuto do refugiado, o estabelecimento de tal procedimento é deixado a critério de cada Estado signatário, levando em consideração as suas estruturas constitucionais e administrativas.

O instituto do refúgio no território brasileiro tem sua origem no momento em que o Brasil se compromete em receber quotas de refugiados da II Guerra, em 1948, através do decreto 25.796 de 10/11/1948, embora se acredite que o Brasil já recebesse europeus deslocados de guerra desde 1947.

No referido decreto, o Brasil internaliza e executa o acordo com a, então, Comissão Preparatória da Organização Internacional de Refugiados. Sob os auspícios deste acordo, vieram para o Brasil, pelos menos, 19.000 europeus deslocados de guerra (PAIVA, 2000).

O Brasil ocupa destaque na América do Sul por ter sido o pioneiro a regulamentar a proteção aos refugiados (ACNUR, 2003). Isso porque, no âmbito internacional, foi o primeiro país da região a aprovar a Convenção de 1951, o que se deu em 1960, aderiu ao Protocolo de 1967 em 1972 e, no âmbito nacional, também foi o primeiro a elaborar uma lei específica sobre refugiados (a Lei Federal nº 9.474/97), em 1997. E, embora não tenha assinado a Declaração de Cartagena de 1984, passou a aplicar a definição ampliada de refugiado contida nesse instrumento desde 1989 (ALMEIDA, 2001c, p. 148).

Ou seja, o país recepcionou o instituto do refúgio através da ratificação da Convenção de 1951 e de seu protocolo em 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados e da Declaração de Cartagena em 1984, bem como adotou uma lei específica, elaborada pelos representantes do governo brasileiro juntamente com representantes do ACNUR, para tratar da questão: a Lei 9.474/97⁶⁷.

Assim, sendo, no Brasil, a proteção aos refugiados tem égide, sobretudo, na Constituição Federal de 1988, nos tratados internacionais ratificados pelo país e na Lei 9.474/1997. Dessa forma faz-se necessários analisar as peculiaridades de cada um deles.

4.2.1 A Constituição Federal e o instituto do refúgio

O tema dos refugiados perante a Constituição Federal de 1988, parte de duas perspectivas. De um lado suas disposições internas, ou seja, os princípios e regras que ela contém sobre a proteção dos refugiados. Por outro lado, analisa-se as disposições que lhe são exteriores, mas que são reguladas por ela, ou seja, aquelas decorrentes de tratados internacionais, as quais necessitam se coadunar com as regras constitucionais.

Não bastasse o texto constitucional, o Brasil optou por recepcionar o instituto do refúgio não só por meio da ratificação da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, mas também pela adoção de uma lei específica: a Lei 9.474/1997, cujos termos decorreram do Programa Nacional de Direitos Humanos de 1996, o qual demonstrou

⁶⁷ A referida lei será assunto dos próximos itens,

claramente o desejo do governo brasileiro de se inserir na ordem internacional no que concerne à proteção da pessoa humana.

A Constituição Federal de 1988, em seu título I, o qual vai tratar dos princípios fundamentais, traz um elenco de princípios que devem orientar entre outras, as ações internacionais do Brasil, como por exemplo, a prática do refúgio.

O Brasil entende a importância da proteção aos refugiados, pois ratificou e recepcionou tanto a Convenção de 51 quanto o Protocolo de 1967. Institui a dignidade da pessoa, em seu art. 1º da Constituição Federal, como fundamento legal para aplicação do instituto do refúgio pelo Ordenamento Jurídico pátrio, também estabelece em seus objetivos fundamentais a proteção de todos dentro do ordenamento, além de reger suas relações internacionais segundo os princípios da prevalência dos direitos humanos e da concessão de asilo político (art. 4º), e da garantia da igualdade de todos (art. 5º) (SILVA, 1989 *apud* DALLARI, 1994).

Com base nesses princípios, pode-se afirmar que os alicerces da concessão de refúgio, vertente dos direitos humanos e espécie do direito de asilo⁶⁸, são expressamente assegurados pela Constituição, sendo elevados a categoria de princípios de nossa ordem jurídica. Ou seja, é a CF/1988 que estabelece, ainda que indiretamente, os fundamentos legais para a aplicação do instituto do refúgio pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Conforme Jubilut (2007, p. 182),

[...] além de obrigar o Brasil a zelar pelo respeito aos direitos humanos e a conceder asilo, assegurando mediatamente o refúgio, a Constituição Federal de 1988 estipula a igualdade de direitos entre brasileiros e estrangeiros – incluindo os solicitantes de refúgio e os refugiados – do que se depreende que, salvo nas

⁶⁸ Apesar da CF/88 utilizar a expressão asilo político, entende-se que ela está se referindo ao direito de asilo em sua totalidade, isto porque, como já referido, outros instrumentos legais, tais como o artigo 23 da Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993, e o preâmbulo da convenção de 1951, também contem esta imprecisão terminológica, usando-se a espécie em lugar do gênero (JUBILUT, 2007, p. 181).

exceções nele previstas, este documento coloca o ordenamento jurídico nacional, com todas as suas garantias e obrigações, à disposição dos estrangeiros que vêm buscar refúgio no Brasil [...].

Assim sendo, a Constituição de 1988 traz as bases legais para a efetivação do instituto do refúgio no Brasil, bem como as dispõe sobre o tratamento jurídico a ser oferecido aos solicitantes de refúgio e refugiados enquanto estrangeiros no Brasil. Dessa forma fica clara a importância do tema no atual momento da comunidade internacional. A partir dela faz-se necessário a análise da lei interna de proteção a esses refugiados em território nacional.

4.2.2 Lei 9.474/97: Direitos e Deveres dos Refugiados

Como já salientado anteriormente, a proteção dos refugiados, apesar de garantida internacionalmente, realiza-se efetivamente no interior dos Estados.

Cabe a cada Estado da comunidade internacional incorporar em seu ordenamento jurídico a questão dos refugiados. Tal incorporação possibilita, ainda, a adaptação das regras internacionais à realidade de cada um permitindo uma proteção mais efetiva aos refugiados.

No tocante a proteção no âmbito nacional, os instrumentos internacionais somam-se ao Direito Interno, ampliando e aprimorando, nunca restringindo, o sistema de proteção dos direitos humanos, tendo como princípio norteador a prevalência da pessoa humana.

Conforme já visto acima, após a Segunda Guerra Mundial, iniciou-se a elaboração dos mais importantes mecanismos para assegurar a dignidade dos refugiados, que deixaram seus países de origem em decorrência de perseguições em função de suas convicções religiosas, filosóficas ou políticas. Trata-se da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados⁶⁹.

⁶⁹ Adotado em 28 de julho de 1951, pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, com vigência a partir de 21 de abril de 1954.

Esse tratado visa assegurar uma gama de direito para os refugiados, em especial ao que se refere à liberdade da prática de sua religião, educação religiosa de seus filhos, acesso ao mercado de trabalho entre outros.

No Brasil, estas disposições são complementadas com uma lei específica para os refugiados, a Lei 9.747 de 22 de julho de 1997, que define instrumentos para a implementação do Estatuto dos Refugiados, com o estabelecimento de critérios para o reconhecimento do *status* bem como determina o procedimento para o devido reconhecimento (JUBILUT, 2007). Ou seja, regulamenta a proteção internacional a ser oferecida ao refugiado solicitante do reconhecimento desta sua condição perante o governo brasileiro.

Segundo Araujo e Almeida (2001, p. 191) essa “proteção internacional, que é função primordial do direito internacional dos refugiados, deve ser garantida e exercida pelo Estado que recebe a solicitação do reconhecimento da condição jurídica de refugiado”.

O Brasil possui uma das legislações mais avançadas do continente americano na disciplina da situação dos refugiados, inclusive ampliando o conceito de refugiado contido em diplomas internacionais de que era signatário. Segundo ALMEIDA (2001b, p. 165) “A definição brasileira, concisa em relação aos conceitos pretéritos, transforma a Lei 9.474/97 numa das mais avançadas e generosas do continente americano no campo do Direito Internacional dos Refugiados.” Ressalta que, Até o ano de 2001, dos 107 casos decididos pelo CONARE 81 foram de acordo com a definição ampliada expressa na referida lei.

Ainda de acordo com Almeida (2001c, p. 133) “da perspectiva do direito dos refugiados, a lei brasileira, além de incorporar as principais norma e diretrizes da Convenção de 1951, incorpora a definição ampliada de refúgio da Declaração de Cartagena de 1984.”

Essa declaração é importante, porque lança elementos capazes de reconhecer a complementaridade existente entre os três ramos da proteção internacional da pessoa humana, à luz de uma visão integral e convergente do direito humanitário, dos direitos humanos e do direito dos refugiados, tanto normativa, como interpretativa e operativamente. Disso se trata o chamado “Espírito de Cartagena.” (TRINDADE, 1991).

O conceito “grave e generalizada violação de direitos humanos” nasceu a partir de uma realidade específica do continente africano e foi incorporado na normativa da América Latina com a Declaração de Cartagena de 1984, portanto, é um documento fruto da Reunião de Representantes Governamentais e de especialistas de 10 países latino-americanos em Cartagena das Índias, Colômbia, para considerar a situação dos refugiados da América Central⁷⁰.

Assim, o espírito de Cartagena foi inspiração na definição de refugiados no texto final, que também se amplia com a prevista na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, reconhecendo como refugiados pessoas que fogem de graves e generalizadas violações de direitos humanos (JUBILUT, 2007).

Para o direito pátrio, refugiado, nos termos do Art. 1º da Lei 9474/97, é o 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 à *grave e generalizada violação de direitos humanos*, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.” (TRINDADE, 1991).

A grave e generalizada violação de direitos humanos é um motivo dotado de flexibilidade, que busca analisar a proteção dos direitos humanos de forma mais ampliada e não somente na situação de perseguição individual, mas a situação objetiva no país de origem.

Com esta ampliação, a violação de quaisquer direitos humanos pode ensejar a proteção de alguém na condição de refugiado. Garante-se, assim, o efetivo gozo dos direitos humanos pelos indivíduos.

Logo, a acomodação das obrigações previstas nos instrumentos internacionais com a legislação pátria é mais um dos méritos da Lei 9747/97, figurando assim um exemplo *sui generis* de incorporação de

⁷⁰ Colóquio Internacional 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre refugiados. Declaración de San José, 1994. IIDH-ACNUR, 1995.

tratados internacionais de Direitos Humanos no ordenamento jurídico brasileiro.

A lei nacional visa, acima de tudo, garantir uma proteção ampla para as pessoas que buscam refúgio no país garantindo, inclusive àqueles que tiveram a solicitação de refúgio negada, que não haja a transferência para o seu país de nacionalidade ou de residência habitual, enquanto permanecerem as circunstâncias que põem em risco sua vida, integridade física e liberdade.

Além disso, a lei apresenta os critérios pelos quais uma pessoa é reconhecida como refugiada e o procedimento através do qual se dará a concessão da proteção a essas pessoas e, apesar de não ser tão recente, é pouco conhecida no Brasil, fato este que prejudica a efetiva proteção dos refugiados no território brasileiro.

No entanto, a maior inovação da Lei nº 9.474/97 não é produzida na esfera legal, pois, tanto a Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados como o Protocolo de 1967 já estavam definitivamente incorporados ao direito brasileiro, ela é feita na esfera administrativa, pois a lei vem estabelecer o CONARE – Comitê Nacional para Refugiados, o qual será o responsável pela eleição e proteção dos refugiados (ALMEIDA, 2001c)⁷¹.

Cabe salientar ainda que o Brasil conta ainda com organismos não governamentais (as Cáritas Arquidiocesanas)⁷² nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro e, no caso específico deste trabalho, da ASAV⁷³

⁷¹ Art. 12. Compete ao CONARE, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados:

I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado; [...]

IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados;

⁷² Esse assunto será tratado no próximo item.

⁷³ A ONG - Associação Antônio Vieira (ASAV) - é a face jurídica dos Jesuítas BRM, ou seja, o foro civil da Província Brasil Meridional. Ela faz atendimento ao palestinos que vivem no Rio Grande do Sul. O trabalho é feito em parceria com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os refugiados no Brasil – o ACNUR. [Http:// \(JESUITAS, 2010; UOL, 2011\) .](http://(JESUITAS, 2010; UOL, 2011) .)

na cidade de Porto Alegre no estado do rio Grande do sul, que realizam um trabalho humanitário de acolhida dos refugiados no Brasil e de assistência de proteção.

Desta forma, o Brasil não somente exerce a função da proteção internacional quando acolhe o refugiado em seu território, mas também quando os acolhe em espaços internacionais.

Essa proteção internacional não se configura somente no reconhecimento da condição jurídica de refugiado, conforme assevera Araújo e Almeida (2001, p. 192) “também se configura na garantia de condições que permitam ao refugiado solicitar perante as autoridades nacionais o reconhecimento desta sua condição jurídica para então usufruir de maneira integral da proteção conferida”.

Assim, feita uma apresentação pormenorizada da lei nº 9.474/97 e de seu procedimento, passa-se a apresentar as principais atividades do Conare.

4.2.2.1 Da criação do CONARE

Como já salientado, o Brasil se destaca no tema de proteção dos refugiados pro ter uma legislação abrangente e todo um arcabouço instrumental para lidar com a questão.

Além da proteção oferecida pela Lei 9.474/79, também possui o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). Órgão de deliberação coletiva, com sede em Brasília, vinculado ao Ministério da Justiça e responsável pela análise dos pedidos de reconhecimento do status de refugiado, bem como, pela coordenação da proteção, assistência, integração local e apoio jurídico aos refugiados no Brasil conforme o disposto no artigo 12º da Lei 9.474/97). É composto pelos seguintes órgãos. 1 – Ministério da Justiça, que o preside; 2 – Ministério das Relações Exteriores que atua como vice-presidente; 3 – Ministério do Trabalho e Emprego; 4 – Ministério da Saúde; 5 – Ministério da Educação e do Desporto; 6 – Departamento da Polícia Federal; 7 –

Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e Rio de Janeiro⁷⁴ e – ACNUR (GUERRA, 2007).

Segundo Portela (2009, p. 734):

O Conare – Comitê Nacional para os Refugiados –, órgão da Administração Pública brasileira criado pela Lei 9.497/97, é o responsável por receber os requerimentos e determinar se os solicitantes reúnem as condições necessárias para serem reconhecidos como refugiados.

Após a aprovação da lei 9.474/97 e do estabelecimento de um órgão administrativo encarregado da análise das solicitações de refúgio, o Acnur, em 30 de dezembro de 1998, deixa de exercer o papel de responsável de fato pela aplicação da lei e passa a exercer o papel de supervisor da aplicação da lei, não deixando de colaborar com o governo brasileiro (JUBILUT, 2007). Tanto é que conforme afirma Almeida (2001c, p. 132) “será sempre membro convidado para as reuniões do Conare, com direito a voz, sem voto.”

Assim sendo, com a posse do Conare, dispensa-se a presença do Acnur, enquanto organismo responsável pela eleição e proteção dos refugiados, pois o governo brasileiro passa a ser o responsável de modo integral pela implementação da convenção de 1951 no plano normativo e no fático, de forma a criar um procedimento brasileiro para elegibilidade de casos individuais e um sistema de proteção jurídico e social, ambos sob a responsabilidade do Conare.

Salienta-se que, desde 1999, o Acnur firmou um convênio com a organização não governamental de Brasília, o Centro para proteção Internacional dos Direitos Humanos, vinculado ao curso de Relações Internacionais da Universidade de Brasília e presidido pelo Prof. Antônio Augusto Cançado Trindade, para exercer o papel de supervisor e colaborador no desenvolvimento dos trabalhos feitos pelo Conare.

Para Barreto (2007, p. 5), o Conare é um “órgão de elegibilidade representativo e democrático.”

⁷⁴ ONG de cunho religioso que se dedica à assistência e proteção aos refugiados no Brasil.

Os trabalhos desenvolvidos por esse órgão podem ser encontrados no, site do Ministério da Justiça bem como sua finalidade, prevendo que:

O Comitê Nacional para os Refugiados tem por finalidade:

I – analisar o pedido sobre o reconhecimento da condição de refugiado;

II – deliberar quanto à cessação "ex officio" ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;

III – declarar a perda da condição de refugiado;

IV – orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência, integração local e apoio jurídico aos refugiados, com a participação dos Ministérios e instituições que compõem o CONARE;

V – aprovar instruções normativas que possibilitem a execução

da Lei nº. 9.747/97.19. (CONARE, 2011).

Também é importante salientar que uma das funções do Conare (órgão encarregado da determinação da condição de refugiado) é:

Em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1961 e com as demais fontes do direito internacional dos refugiados [...] orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados. (BARRETO, 2010, p.56).

Pode-se dizer, assim, que o ordenamento jurídico brasileiro, para os refugiados, se coaduna com o sistema internacional vigente. Por conseguinte, o Brasil, com o advento desse diploma legal, passou a ter um sistema lógico, justo e atual de concessão de refúgio, razão pela qual Jubilat (2007, p. 196) afirma que ele tem sido apontado como paradigma para uniformização da prática do refúgio na América do Sul, apesar de sempre haver espaço para melhoras e aperfeiçoamentos.

Vê-se, portanto, que o CONARE é uma instância da sociedade brasileira que vem se esforçando para cumprir com o seu rol estabelecido pela lei 9474/97, qual seja, brindar proteção àquelas pessoas estrangeiras perseguidas pelos seus países de origem, de acordo aos propósitos da Convenção de 1951 das Nações Unidas sobre refugiados e de seu Protocolo de 1967, acrescido das conquistas mais modernas do campo do direito internacional dos refugiados. Diga-se de passagem, um belo trabalho que só reforça a imagem do Brasil na sociedade internacional como um país que efetivamente se preocupa com a causa humanitária.

Além disso, é importante salientar a presença da Cáritas Arquidiocesana, que representa a sociedade civil organizada perante o Conare. Vinculada à Igreja Católica, a Cáritas Brasileira atua principalmente em São Paulo e no Rio de Janeiro, onde está a maioria da população de solicitantes e de refugiados no país. Além disso, há uma Rede Solidária de Proteção a Migrante e Refugiados formados por cerca de 50 instituições da sociedade civil nas cinco regiões do país. Dentre estas organizações, cabe destacar o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), que tem exercido liderança no debate e nas ações da sociedade civil⁷⁵.

Pelo exposto, verifica-se que a lei nacional é uma evolução do sistema internacional de proteção aos refugiados, inovando no estabelecimento de um procedimento claro e sistemático, por meio da criação do CONARE, com análise de solicitações de refúgio. Ou seja, pode-se dizer que o Brasil passou a ter um sistema lógico, justo e atual de concessão de refúgio.

Através dessa breve reconstrução histórica sobre as “ações” realizadas pelo governo brasileiro, podemos verificar a posição do Brasil frente aos institutos internacionais criados em matéria de proteção aos direitos do homem culminado na proteção internacional e interna dos refugiados.

Resta evidente que o Brasil é titular de uma legislação rica e desenvolvida quanto à temática dos refugiados desde a confecção da Lei

⁷⁵ Com sede em Brasília, o IMDH edita uma das poucas publicações periódicas sobre refugiados e migrantes no país, o Caderno de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania (INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS, 2011).

9474/97, que ampliou o conceito de refugiado, determinou a criação do CONARE, estendeu a condição de refúgio a determinados parentes, assegurou a **concessão de documento de trabalho e livre acesso ao mercado**, entre outros direitos.

Dessa forma, faz-se necessário analisar qual o procedimento interno para a concessão do instituto do refúgio, para posterior análise da efetivação dos direitos.

4.3 O DIREITO DO TRABALHO AOS REFUGIADOS SEGUNDO AS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS

O trabalhador migrante não é um produto do nosso século. Como já amplamente demonstrado acima, homens e mulheres tem saído de suas pátrias, pelos diversos motivos.

A discussão acerca dos problemas envolvendo os refugiados desenvolve-se em diversos aspectos. Trata-se da análise dos obstáculos e desafios que se impõem a garantia dos direitos humanos básicos desses seres humanos, que saem de sua terra, em muitos casos, somente em busca de sobrevivência, a qual, por vezes, demonstra-se impossível.

A maior parte dos refugiados no mundo espera por soluções permanentes para suas condições. Embora muitos consigam a devida integração ou reassentamento nos países, os direitos de trabalhar são altamente restringidos e as oportunidades geralmente inexistem ou são pouco oferecidas.

A assistência a esses refugiados abrange direitos referentes a saúde alimentação , moradia e trabalho. De igual modo, os direitos econômicos e sociais que se aplicam aos refugiados são os mesmos que se aplicam a outros indivíduos. Ou seja, todos os refugiados adultos devem ter direito a trabalhar.

Como bem Salienta Goldinho (2006, p. 75) ‘O direito ao trabalho constitui, de certo modo, um pressuposto e um antecedente lógico de todos os restantes dos direitos sejam eles de ordem econômica, social e cultural’.

Noutra perspectiva, aliás, o direito ao trabalho é mesmo pressuposto do próprio direito à vida, enquanto direito à sobrevivência.” (Riquito, A., 2000: 143)

“É a este nível, como é conhecido, que os trabalhadores migrantes são vítimas dos principais abusos, até porque, não podemos esquecer que, se a retribuição é, para os trabalhadores, um rendimento de subsistência e de satisfação das necessidades pessoais e familiares, para os empresários, ela é sobretudo um preço ou custo de produção que interessa diminuir.” (Riquito, 2000, p. 154)

O direito ao trabalho encontra-se consagrado, nas suas inúmeras vertentes, nos artigos 23.º e 24.º da DUDH., nos artigos 8.º e 22.º do PIDCP, nos artigos 6.º, 7.º e 8.º do PIDESC, no artigo 5.º e I) e II) da CIEDR, no artigo 6.º a) I) e II) da Convenção 97 da OIT, no artigo 12.º g) da Convenção 143 da OIT, artigos 4.º e 11.º da CEDH, nos artigos 16.º, 20.º, 21.º, 25.º, 27.º e 28.º da CEEJTM. e nos artigos 58.º e 59.º da CRP (Pinto, 2011).

Cabe salientar que, em 1919, na conferência de paz reunida em Paris para concluir o Tratado de Versalhes, foi decidido elaborar a Constituição de uma nova organização intergovernamental, a Organização Internacional do Trabalho, que foi adotada no âmbito daquele tratado de que passou a constituir a parte XIII.” (Organizações Internacionais, 1999, p. 388)

No seu preâmbulo, a proteção dos trabalhadores migrantes surge como um dos instrumentos necessários para atingir um regime de trabalho verdadeiramente humano.

A OIT, consciente da sua própria importância, assinalou, em 1995, num documento apresentado à Subcomissão para a Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias, que as suas atividades tinham contribuído substancialmente para a aceitação do conceito de igualdade de tratamento dos trabalhadores migrantes e para a eliminação da discriminação.

Desde 1920, que esta organização estabelece, através das suas convenções, o modelo que deve ser seguido pelas legislações nacionais no que respeita ao emprego de migrantes.

As duas principais convenções da OIT, relativas a estes trabalhadores, são a Convenção Relativa aos Trabalhadores Migrantes (97) de 1949 e a Convenção Relativa às Migrações (143) de 1975.

A Convenção 97 funciona como um diploma de proteção geral aos trabalhadores migrantes e obriga os Estados a concederem, sem discriminação, aos trabalhadores migrantes que se encontrem

legalmente no seu território, tratamento igual àquele de que beneficiam os seus nacionais, em matéria de legislação laboral.

Porém, é necessário ressaltar que em relação ao refugiados, em certas circunstâncias, os países de acolhida restringem alguns direitos, entre eles o trabalho. Como o trabalho serve inicialmente para o próprio sustento e sobrevivência do indivíduo, o ACNUR proporciona assistência aos refugiados para que estes possam suprir suas necessidades básicas. Essa assistência é dada sob a forma de donativos financeiros, alimentação, materiais diversos (utensílios e moveis), além de escolas.

Cabe ressaltar que no caso dos refugiados reassentados no Rio Grande do Sul, a ajuda prestada pelo ACNUR é de R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta reais) mensais, mais o valor do aluguel do imóvel onde residam os refugiados.

O objetivo do ACNUR, é desenvolver esforços para assegurar que os refugiados possam se tornar autor suficientes o mais rápido possível, sendo que para isso desenvolve atividades convencionais geradoras de renda ou projetos de formação profissional.

Mas para que o refugiado possa ter a possibilidade de acesso ao mercado de trabalho, primeiramente faz-se necessário a regulamentação de sua situação frente ao ordenamento jurídico interno do país. Sendo assim necessário estabelecer os critérios para concessão legal do refúgio no território brasileiro para posterior análise das condições dos refugiados em nosso país.

4.4 O PROCESSO LEGAL DE CONCESSÃO DE REFÚGIO NO BRASIL

A proteção a esses refugiados está diretamente relacionada a situação jurídica do solicitante de refúgio no país de acolhida, que deve se submeter a um procedimento administrativo para ter a condição de refugiado reconhecida.

O compromisso do Estado com a proteção internacional dos refugiados se exerce e se manifesta em vários âmbitos. Em primeiro lugar, com a incorporação do instituto do refúgio por meio da recepção da Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e posteriormente do Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados,

diplomas legais estes, que formam a base da proteção internacional aos refugiados, decorrendo ambos da atuação do ACNUR.

Em seguida, desenvolve-se na normativa interna dos estados os aspectos relativos à proteção, com a designação de um órgão nacional para desempenho de política de proteção bem como adotar procedimentos com estabelecimento de direitos e obrigações, inclusive com adoção de uma lei própria sobre o tema, na busca de uma solução duradoura.

O regime imposto pela Lei brasileira faz do procedimento de reconhecimento da condição de refugiado uma questão técnico jurídica que se debate em um devido processo legal. O instituto da proteção internacional de refugiados possui natureza humanitária e não deve ser um simples instrumento da política exterior, da política migratória, nem da política criminal de um Estado. Seu alcance deve refletir um processo justo, eficiente, rigoroso e técnico de reconhecimento ou não, da condição de refugiado (BARRETO, 2010).

A adoção de uma lei interna sobre refugiados é inclusive prevista na Convenção de 51 e no Protocolo de 67, os quais declaram trazer tão somente os *standards* mínimos de proteção, facultando aos Estados a possibilidade de ampliá-las.

O Brasil optou por recepcionar o instituto do refúgio tanto pela ratificação da Convenção de 51 e do Protocolo de 67, quanto pela adoção de uma lei específica: a Lei 9.474/97. Lei esta elaborada conjuntamente por representantes do governo brasileiro e do ACNUR, a qual traz as regras nacionais para a concessão de refúgio.

Ela estabelece, em seu artigo 1º, os critérios pelos quais uma pessoa é reconhecida como refugiada (qualquer pessoa que tenha sofrido perda da proteção de seu Estado, e que tenha um fundado temor de perseguição em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social, opinião política, ou grave e generalizada violação dos direitos humanos)⁷⁶, e traz o procedimento pelo qual se dará a concessão da proteção a estas pessoas (REZEK, 2002).

⁷⁶ Esse diploma legal ainda estabelece a extensão da condição de refugiado aos cônjuges, descendentes, ascendentes, e demais membros do grupo familiar que dependam economicamente do refugiado e que o acompanhem o ao Brasil (conforme artigo 2º: “Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do

Os quatro organismos envolvidos nos pedidos de refúgio são: o ACNUR, o Comitê Nacional para Refugiados CONARE, Cáritas Arquidiocesana/ Asaf e o Departamento de Polícia Federal. A função de cada um deles será apreciada ao longo da apresentação do procedimento de refúgio.

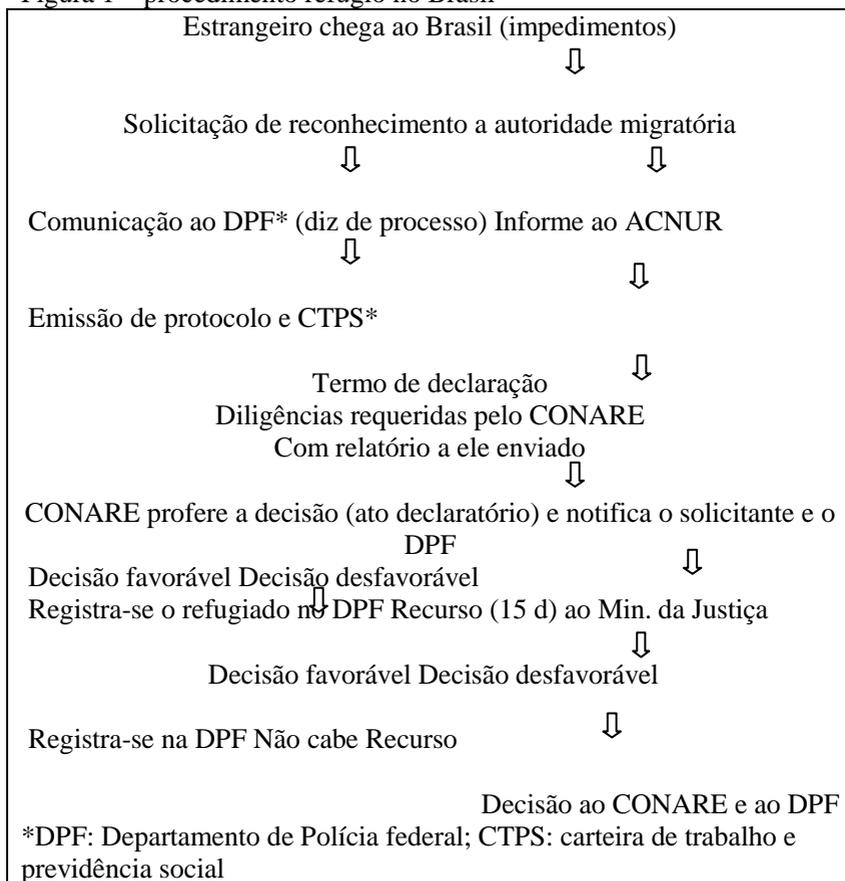
Tradicionalmente a normativa interna sobre refugiados dos países da região se limitava a estabelecer o órgão encarregado da proteção dos refugiados e a indicar os procedimentos para a determinação da condição de refugiado. No caso do Brasil, sua normativa nacional é importante por ser mais ampla e contar com políticas públicas de proteção e busca de soluções duradouras para os refugiados.

Tal objetivo é obtido através de uma regulamentação a tudo que se relaciona ao ciclo do deslocamento forçado do refugiado, desde seu ingresso ao território nacional, o acesso ao procedimento para a determinação da condição de refugiado bem como do estabelecimento de seus direitos e obrigações.

É nesse contexto que iremos analisar o conteúdo e alcance da lei brasileira sobre o refúgio (lei 9.747/97) no estabelecimento para concessão do refúgio. É a própria lei, com as instruções normativas posteriormente criadas, quem define o procedimento de solicitação do refúgio, conforme quadro demonstrativo abaixo:

grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional”).

Figura 1 – procedimento refúgio no Brasil



Fonte: Lei 9.474, de 22 de julho de 1997 e publicada no D.O.U em 23 de julho de 1997.

Primeiramente, o solicitante deve estar em território nacional e demonstrar o desejo de ser aqui reconhecido como refugiado. Não importa se sua entrada no país se deu ou não de forma irregular. Esta solicitação é feita perante a autoridade migratória na fronteira (um funcionário da Polícia Federal), que fornece a ele as informações

necessárias para o procedimento de aquisição da condição jurídica de refúgio⁷⁷, ou seja, do *status* de refugiado⁷⁸.

Salienta-se que, a lei 9.474/97, em seu artigo 47, estipula que o processo de refúgio é gratuito e possui caráter urgente.

Na solicitação de refúgio perante a autoridade migratória (Polícia Federal), o solicitante preenche um Termo de Declaração, em que explica as razões que o levaram a solicitar o refúgio, as circunstâncias de sua entrada no Brasil, seus dados pessoais básicos e nomeação de seus familiares dependentes economicamente que estão consigo⁷⁹.

Tal encaminhamento faz-se necessário porque a Lei 9.474/97 estipula como instrumentalização inicial do pedido de refúgio o Termo de Declaração a ser lavrado pela Polícia Federal (BARRETO, 2010).

⁷⁷ O Decreto nº 73.332/73 fixa em seu artigo 1º, I, h, a competência da Polícia Federal para apurar as infrações às normas de ingresso ou permanência de estrangeiros no País. O Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6815/80) e o seu Regulamento (86715/81) também responsabilizam o Departamento da Polícia Federal pela inspeção da migração, ou seja, pelo controle e fiscalização da entrada, permanência e saída dos estrangeiros do País (BARBOSA, 2007, p. 55-57).

⁷⁸ O elemento fundamental e característico da definição de refugiado acordado pela comunidade internacional ao adotar a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados é o fato de cruzar a fronteira internacional por ter um fundado temor de perseguição é, precisamente, o elemento. Mesmo que a convenção não defina precisamente o que vem a ser perseguição, a prática estatal e a doutrina assinalaram que é a referida violação grave dos direitos humanos. ACNUR, Manual de procedimentos e critérios para determinar a condição de refugiado, Genebra, Janeiro de 1988, § 51. o temor de perseguição pode se estar referindo tanto ao país de nacionalidade como ao país de residência habitual. No caso específico da América Latina, esta definição regional recomendada pela Declaração de Cartagena de 1984, amplia o conceito, considerando também como refugiados as pessoas que tenham saído de seus países porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias. Essa definição regional foi considerada por 15 países latino-americanos, no momento de adoção de sua normativa interna, entre eles o Brasil (BARRETO, 2010. p. 3).

⁷⁹ Tudo é feito em português. Assim, caso seja necessário, a Polícia Federal fará uso de um tradutor.

Ato contínuo, a autoridade migratória avisa ao ACNUR sobre a nova solicitação. Conforme artigo 21 da lei, será expedido pela Polícia Federal um protocolo provisório ao solicitante que servirá de base legal para a estada no país até a decisão de sua solicitação, sendo que permitirá a igualmente a expedição sua Carteira de Trabalho provisória⁸⁰ (JUBILUT, 2007).

Importante constar que, caso haja pedidos de extradição contra o solicitante (artigos 10, 33 a 35), estes ficam suspensos até o final do processo de refúgio, que se for deferido, provoca o arquivamento dos pedidos de extradição.

Segundo Jubilut (2011, p. 6) essa solicitação impede que o solicitante seja deportado para o território em que sua vida ou integridade física esteja ameaçada⁸¹, mesmo que a entrada no território nacional tenha sido ilegal⁸².

⁸⁰ A Carteira de Identidade é expedida pelo Departamento da Polícia Federal e a CTPS pelo Ministério do Trabalho e Emprego (TEM).

⁸¹ Cf. artigo 7º, parágrafo 1º (“O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível Parágrafo 1º Em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política”). Tal proibição de deportação constitui o princípio do *non-refoulement* (não-devolução) que é típico do Direito Internacional dos Refugiados (JUBILUT, 2011).

⁸² Cf. artigo 8º (“O ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes”). Cumpre ainda ressaltar que os procedimentos criminal e administrativo decorrentes de entrada ilegal ficam suspensos até a conclusão do pedido de refúgio, cf. artigo 10, caput, e parágrafos 1º e 2º (“A solicitação, apresentada nas condições previstas nos artigos anteriores, suspenderá qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular, instaurado contra o peticionário e pessoas de seu grupo familiar que o acompanhem. Parágrafo 1º Se a condição de refugiado for reconhecida, o procedimento será arquivado, desde que demonstrado que a infração correspondente foi determinada pelos mesmos fatos que justificaram o dito reconhecimento. Parágrafo 2º Para efeito do disposto no parágrafo anterior, a solicitação de refúgio e a decisão sobre a mesma deverão ser comunicadas à

Posteriormente, já com a do Protocolo provisório, o solicitante é encaminhado ao Centro de Acolhida para os Refugiados da Cáritas que, em razão do Convênio⁸³ Cáritas/ACNUR, dará início à análise jurídica da solicitação. Segundo Jubilut:

Em tese, de acordo com o texto legal, o primeiro contato do solicitante de refúgio com um órgão brasileiro para efetivar a solicitação de refúgio deveria ser feita junto à Polícia Federal nas fronteiras, mas, na prática, tal fato não é o mais corriqueiro. Na maioria das vezes, o solicitante de refúgio chega a um dos Centro de Acolhidas para Refugiados nos escritórios da Cáritas de São Paulo e Rio de Janeiro, muito em função do temor de se e de ser enviado para o território do qual fugiu ou, ainda, pelo desconhecimento do modo adequado para se iniciar a solicitação de refúgio. A Cáritas faz então, o atendimento inicial, explicando o procedimento de solicitação de refúgio em sua totalidade; e encaminha o solicitante à Polícia Federal. (JUBILUT, 2011).

Na Cáritas, ou seja, na sede dos convênios, na sede das Cáritas de São Paulo e Rio de Janeiro o solicitante preenche um questionário e é entrevistado, seguindo-se uma entrevista com os advogados. Em seguida, os funcionários da Cáritas elaboram ,então, um parecer de elegibilidade, que é enviado ao CONARE, juntamente com o questionário preenchido e o registrado em entrevista, onde estabelece a posição das Cáritas em relação a solicitação.

Polícia Federal, que as transmitirá ao órgão onde tramitar o procedimento administrativo ou criminal”) (JUBILUT, 2011).

⁸³ Mesmo antes do advento da Lei nº 9474/97 havia o convênio entre a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e do Rio de Janeiro. O referido convênio traz as diretrizes a serem seguidas no atendimento aos refugiados, bem como estipula os deveres de cada parte e estabelece as responsabilidades dos funcionários que realizam os atendimentos aos refugiados (PACÍFICO, 2008, p. 80).

Segundo Jubilut (2011) “esse procedimento nos Centros de Acolhida tem dupla função: 1) permitir o acesso pelo solicitante de refúgio a programas de assistência e integração social²⁶ e 2) verificar se o solicitante é considerado refugiado pelo ACNUR, a fim de gozar da proteção internacional.”

No caso em tela, os refugiados palestinos no Estado do Rio Grande do Sul são auxiliados por uma ONG denominada ASAF que participa do programa de reassentamento voluntário.

Como a decisão da concessão ou não do refúgio cabe exclusivamente ao governo brasileiro, o solicitante é submetido a nova entrevista com um representante do CONARE, em caráter sigiloso. Os dados são enviados a um grupo de estudos prévios, o qual elabora um parecer recomendando ou não a aceitação da solicitação. Tal parecer é encaminhado ao plenário de reunião do CONARE, que ocorre a cada dois meses, e na qual será discutido e apreciado o mérito (JUBILUT, 2007).

A decisão do CONARE pode tanto acolher o pedido de refúgio, como negar a condição de refugiado ao solicitante; no primeiro caso tem-se uma decisão de reconhecimento e no segundo que uma decisão negativa (JUBILUT, 2011).

A decisão do CONARE é enviada ao solicitante. Em caso de deferimento, ele será registrado como refugiados perante a Delegacia da Polícia Federal, onde assinará um termo de responsabilidade e receberá sua Carteira de Identidade, no caso, o Registro Nacional de Estrangeiro – RNE (artigos 26 a 28).

Caso contrário, se a solicitação for indeferida, terá 15 dias, a contar da data da notificação da decisão, para apelar ao Ministro da Justiça ou se retirar do Brasil.

A decisão do Ministro é definitiva e dela não cabe recurso. Segundo Jubilut (2007, p. 194) “caso a condição de refugiado cesse, ou seja, perdida definitivamente, o indivíduo passa a ser enquadrado no regime geral de permanência de estrangeiros no território nacional (o citado estatuto do estrangeiro).”

Desse modo, verifica-se que, no que concerne a proteção dos refugiados, o Brasil tem se esforçado para fornecer instrumentos aptos a assegurar a mais ampla proteção possível e, com isso, integrar o rol de países que colocam os direitos humanos em prática. Trata-se de um procedimento administrativo que parece combinar a necessidade do

governo de exigir um pedido bem instruído com as necessidades dos refugiados de obter proteção e rapidez na integração local.

Assim sendo, o direito de entrar em um país estrangeiro, de ali permanecer e de exercer atividade remunerada, estão estritamente ligados. Ou seja, constituem condições preliminares para o igual tratamento dos nacionais e estrangeiros, no local de trabalho em si, um dos corolários da proteção internacional dos direitos humanos.

Sendo assim, faz-se necessários estabelecer os parâmetros nacionais dos direitos dos refugiados no Brasil, bem como analisar, através de pesquisa, as soluções duráveis colocadas em prática pelo ACNUR, ONGs, sociedade civil e pelos refugiados.

4.5 O DIREITO AO TRABALHO PARA OS REFUGIADOS SEGUNDO O ESTATUTO DOS REFUGIADOS NO BRASIL

Assim como a proteção internacional aos refugiados, o compromisso de um Estado com a proteção interna dos refugiados se exerce e se manifesta em vários âmbitos.

Em primeiro lugar, ao ratificar os instrumentos internacionais sobre refugiados: a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967. Posteriormente, ao desenvolver em sua normativa interna todos os aspectos relativos à proteção internacional dos refugiados: a designação de um órgão nacional para o desenho da política pública para a atenção e proteção de refugiados, o estabelecimento de procedimentos para a determinação da condição de refugiado (conforme já visto no item anterior) bem como a regulação dos direitos e obrigações dos refugiados para a busca de soluções duradouras. (JUBILUT, 2007).

Nos últimos anos, o marco normativo para a proteção internacional dos refugiados é fortalecido pela incorporação do direito de asilo a nível constitucional, a progressiva ratificação dos instrumentos internacionais sobre refugiados e com a adoção de normativa interna sobre a matéria pelos Estados.

No ordenamento jurídico interno, a questão dos refugiados que buscam proteção em nosso país conta com dois pilares básicos, conforme já amplamente explanados acima, que são a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 9.474/97.

Salienta-se que, a Constituição, ao declarar que o país rege-se em suas relações internacionais pelos princípios da prevalência dos direitos humanos e concessão do asilo político, faz com que a proteção de refugiados seja parte inegável das políticas de Estado do Brasil. Isso garante a proteção de quem tem fundado temor de perseguição com o mais alto nível de sua normatividade interna, a própria Constituição Federal. (Araujo e Almeida, 2001).

A normativa nacional sobre refugiados no Brasil igualmente estabelece os direitos e obrigações dos refugiados, e em particular o **direito ao trabalho** para os solicitantes de refúgio⁸⁴. O exemplo normativo do Brasil em permitir o reconhecimento do direito ao trabalho dos solicitantes direito tem influenciado outras legislações do Cone Sul (BARRETO, 2010. p. 57).

Alem do mais, o trabalho é sem dúvida, o mais importante instrumento para implementar e assegurar a todos uma existência digna, conforme estabelece o artigo 170, caput da nossa Constituição Federal de 1988.

Guterres (2011) salientou que a política brasileira em matéria de refugiados é "extremamente aberta e generosa" e está expressa de forma muita clara na Constituição do país, "progressista e baseada no reconhecimento dos direitos e da dignidade da pessoa humana", mas reconheceu que, na prática, há dificuldades para efetivar esses direitos e garantias. "O Brasil é muito generoso na atribuição do direito ao trabalho aos refugiados, mas isso não quer dizer que seja fácil encontrar emprego", afirmou.

Segundo o chefe do ACNUR, isso ocorre em todas as partes do mundo. "Há todo um conjunto de condições sociais de integração que não são fáceis e causam dificuldades em qualquer parte do mundo e não poderia ser diferente no Brasil", explicou (GUTERRES, 2011). A dificuldade para se falar uma nova língua e outras vulnerabilidades decorrentes das situações de trauma extremo vividas pelos refugiados, incluindo a tortura, são alguns dos fatores que agravam essa integração.

No caso brasileiro, em que pesem as grandes carências e privações da população de solicitantes e de refugiados no Brasil, existe o direito ao trabalho. Claro que esses direitos são muitas vezes

⁸⁴ Artigo 5º da lei nº 9.474/97.

cerceados pelo crivo da realidade. Há que se considerar que a maioria da população de solicitantes e de refugiados no Brasil reside em megacentros urbanos – como, por exemplo, São Paulo Rio de Janeiro e Porto alegre – onde são notórias as dificuldades da população no acesso igualitário às políticas públicas sociais.

Que conforme Araújo (2009, p. 37) “os problemas enfrentados pelos refugiados no Brasil estão diretamente ligados aos problemas enfrentados pelos cidadãos brasileiros, entre eles mercado de trabalho informal”.

Em termos mais gerais, é possível afirmar que a dimensão econômica brasileira, ainda que clivada pelas condições próprias de um país em desenvolvimento, com altos índices de desigualdade, sugere duas análises favoráveis ao aprimoramento da política brasileira de refugiados. Primeiro, o fato de o Brasil ter perspectivas de crescimento sustentável no curto e médio prazo oferece um cenário de mais oportunidades.

Segundo, o fato de o Brasil ter uma vigorosa política de redução de desigualdade sócio-econômica, amparada na chamada economia solidária, com programas de transferência direta de renda, cria um ambiente “amigo” para estrangeiros em situação de vulnerabilidade econômica, particularmente para os solicitantes e refugiados, que poderão se beneficiar de tais programas.

Assim, pode-se considerar que o Brasil está preocupado em oferecer uma gama de serviços e aporte para os que aqui chegam como refugiados. Ou seja, em um primeiro momento, é possível considerar que o país age de acordo com a defesa dos direitos humanos, por buscar tirar de uma situação de risco pessoas que se encontram desamparadas. Dessa forma, cabe a análise da efetivação do direito fundamental ao trabalho pelo ordenamento jurídico interno aos refugiados.

4.5.1 O programa de reassentamento no Brasil e a efetivação do direito ao trabalho legal

Não se pode esquecer que o panorama mundial dos refugiados é constituído por diversos grupos que se sentem obrigados a deixar seus países por motivos diversos, já amplamente citados anteriormente, os quais chegam a ser contabilizados aos milhares.

Carregando sonhos e histórias de vidas, os refugiados buscam se afastarem da pobreza, fugir das perseguições, dos preconceitos e principalmente das guerras e conflitos que põem em risco suas vidas, motivos que os levam a migrar de país em busca de abrigo e proteção.

No Brasil, conforme bem salientado por (Jubilut, 2007, p. 277) “uma vez aceito o refugiado ou grupo de refugiados pelo Estado, o governo possui três alternativas”. Inicialmente pode incentivar um retorno ao país de origem, quando for possível, sendo tal procedimento denominado de repatriação voluntária, por outro lado, pode auxiliar/aceitar o estabelecimento em um terceiro país através do reassentamento ou o estabelecimento da integração através da rápida concessão de naturalização, o que faz com que haja a esse refugiado, o mesmo tratamento legal proporcionado aos nacionais, no tocante inclusive ao trabalho.

Tais considerações possuem implicações importantes para a questão de integração desses refugiados em uma nova sociedade.

De acordo com o PNDU Brasil, o país iniciou o seu programa de reassentamento com a assinatura de um acordo entre o Governo e o ACNUR em 10 de Agosto de 1999, quando o Brasil, juntamente com o Chile, assinou com a ACNUR acordos específicos para receber refugiados, que por causa de problemas de segurança ou integração local, precisavam ser reassentadas em outros países (PNDU, 2011).

Esse reassentamento é uma solução duradoura quando o refugiado não consegue obter segurança física ou legal no país de primeiro asilo, ou quando os refugiados não conseguem integrar-se na sociedade, e estão em situação de risco social.

Com esse reassentamento reconhecido pelo Governo brasileiro, os refugiados ao chegarem no Brasil, recebem toda a documentação, inclusive a carteira de trabalho, conforme já salientado anteriormente. Com isso têm acesso a todos os programas públicos de saúde, educação, trabalho e outros programas sociais do Estado, de forma a proporcionar as famílias a oportunidade delas atingirem a auto-suficiência e reconstruir suas vidas com dignidade.

Conforme o PNDU, o país recebeu e vem recebendo uma grande gama de refugiados, que estão distribuídos nos Estados, inclusive no Estado do Rio Grande do Sul, sendo que o ACNUR conta com parceiros que cuidam da integração local dos reassentados, como por exemplo a ASAV, já anteriormente explanada, que presta o devido

acompanhamento aos assentados no Estado do Rio Grande do Sul (PNDU, 2011).

Segundo o ACNUR, em relação ao trabalho, os principais problemas apontados é a dificuldade em encontrar emprego, além de baixos salários, falta de experiência e qualificação técnica.

Como lhe é fornecido um protocolo provisório, o Ministério do Trabalho pode expedir a carteira de trabalho provisória (parágrafo 1º do artigo 21 da Lei nº 9474/97) e quando tiver sua solicitação deferida, o refugiado terá direito a carteira de trabalho definitiva.

Da mesma forma, os artigos 12 a 30 da Convenção dos Refugiados estabelecem os direitos dos indivíduos que são reconhecidos como refugiados nos termos da Convenção, dentre eles o direito ao um trabalho remunerado (JUBILUT, 2007).

Sendo assim, uma vez que lhe é garantido o direito ao trabalho e de ter uma CTPS, mesmo que provisória, deveria poder trabalhar legalmente no país. Mas somente isso não resolve o problema, uma vez que o mesmo irá enfrentar os problemas de desemprego, falta de qualificação técnica e principalmente a diferença cultural.

Cabe ressaltar-se que desde 1930 até 1968 vigiam regras de nacionalização do trabalho, que limitavam o acesso dos estrangeiros ao mercado de trabalho brasileiro (Martins, 2011).

Em 1930, com o governo Getúlio Vargas, foi editado o Decreto n. 19.482, que objetivava amparar o trabalhador nacional e limitava a entrada em território nacional de passageiros estrangeiros de terceira classe, ou seja, de migrantes que se dirigiam aos campos para serviços agrícolas. O citado decreto determinava, ainda, que os empregadores deveriam manter, entre seus empregados, o percentual de dois terços de brasileiros natos para um terço de trabalhador estrangeiro (DELGADO, 2006).

A redução da proporção estipulada nesse decreto somente poderia ser reduzida ante a necessidade de serviços técnicos e mediante autorização do Ministério do Trabalho, caso em que, na falta de brasileiros natos, deveriam ser contratados brasileiros naturalizados e, só então, seria admitida a contratação de estrangeiros (DELGADO, 2006).

A Constituição de 1934, em seu artigo 135, asseverava que “a lei determinará a porcentagem de empregados brasileiros que devam ser mantidos *obrigatoriamente nos serviços públicos dados em concessão, e nos estabelecimentos de determinados ramos de comércio e indústria.*”

Porém, não houve regulamentação específica desta disposição constitucional e manteve-se a regra dos dois terços (MARTINS, 2011).

A Constituição de 1937, em seu artigo 153, repetiu os termos do artigo 135 da Constituição anterior e a regra foi regulamentada pelo Decreto-Lei n. 1.843/39, que manteve a regra dos dois terços, mas flexibilizou seus termos ao equiparar aos brasileiros os estrangeiros que, residindo no país há mais de dez anos, fossem casados com brasileiro ou tenham filho brasileiro, salvo para o exercício de profissões reservadas aos brasileiros natos (DELGADO, 2006).

A Consolidação das Leis do Trabalho de 1943, em seus artigos 352 a 358, manteve o princípio da nacionalização do trabalho, com a necessidade da observância da proporcionalidade de dois terços de empregados brasileiros para um terço estrangeiro. Determinou, ainda, que eventual redução do quadro de pessoal devia iniciar-se com a dispensa do estrangeiro, para só então se despedir o empregado brasileiro, com exceção de demissão por justa causa, e repetia as regras do Decreto-Lei n. 1.843/39 (MARTINS, 2011).

A regra da proporcionalidade da Consolidação das Leis Trabalhistas devia ser observada pelas empresas que exercessem atividades industriais e comerciais, estando desobrigadas a obedecer estas normas as empresas que explorassem atividade rural e as sociedades civis (DELGADO, 2006).

A Constituição de 1946, em seu artigo 157, inciso XI, manteve intactas as regras de nacionalização do trabalho constantes na consolidação trabalhista (DELGADO, 2006).

Em 14 de julho de 1966, o Brasil editou o Decreto n. 58.819, que ratificava os termos da Convenção n. 97 da Organização Internacional do Trabalho, isto é, a *Convenção sobre os Trabalhadores Migrantes* de 1949 (DELGADO, 2006) e, a partir de então, o país passa a obrigar-se a ditar disposições, dentre outras, que garantam aos migrantes, sem discriminação de nacionalidade, raça, religião ou sexo, tratamento não inferior ao aplicado a seus próprios nacionais no tocante à remuneração, filiação a organizações sindicais, habitação, etc.

A Constituição de 1967, em seu artigo 158, inciso XII, delegou à regulamentação infraconstitucional a fixação das percentagens de empregados brasileiros nos serviços públicos dados em concessão e nos estabelecimentos de determinados ramos do comércio e da indústria (DELGADO, 2006).

Em 19 de janeiro de 1968, por meio do Decreto n. 632.150, o Brasil ratifica os termos da Convenção n. 111 da Organização Internacional do Trabalho, a qual proíbe qualquer diferença de tratamento entre nacionais e estrangeiros em assuntos atinentes ao trabalho (acesso e manutenção) e teve o condão de revogar todas as normas internas que, de algum modo não se harmonizassem com os novos princípios, inclusive os constantes na Consolidação das Leis Trabalhistas (DELGADO, 2006).

A Constituição Federal de 1988, no inciso XIII do artigo 5º garante não haverá distinção de qualquer natureza entre brasileiros e estrangeiros, e “(...)XIII- é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer” (*CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL, 1988*)

Ressalta-se que a Constituição Federal de 1988 bem como a Lei 9.474/97 oferecem suporte legal e constitucional a implementação e efetivação de direitos aos refugiados, conforme já exposto acima. Mas políticas públicas por parte do Estado, voltadas a assistência e integração dos refugiados, são imprescindíveis para assegurar os direitos sociais, culturais e principalmente econômicos, em especial o direito ao trabalho de forma a garantir a efetivação e garantia dos direitos fundamentais dos refugiados dentro do território.

A Constituição Brasileira, art. 203, garante a prestação de assistência social “a quem dela precisar”, tendo como um de seus objetivos a promoção da integração ao mercado de trabalho (inciso III). Por sua vez, a Lei 9.474/97 (art. 43 e 44) destaca a necessidade de tratamento e consideração especial: simplificação das exigências na apresentação de documentos do país de origem; facilitação no reconhecimento de certificados e diplomas e flexibilidade para o ingresso em instituições acadêmicas, uma vez que a situação vivenciada pelos refugiados lhes é particularmente desfavorável. (*CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL, 1988*).

Importante constar que, na análise das políticas para refugiados, uma conquista foi obtida na área trabalhista: o art. 6º da Lei 9.474/97 permite que o solicitante de refúgio adquira a carteira de trabalho. Outra iniciativa importante na mesma área foi à decisão do Ministério do Trabalho e Emprego que modificou a identificação na Carteira de Trabalho, retirando o vocábulo “refugiado” e inserindo “estrangeiros com base na Lei 9.474/97” (CARLET; MILESI, 2006, p. 141).

Essa decisão do Ministério do Trabalho e Emprego que foi uma iniciativa importante no combate à discriminação e exploração a que se sentiam expostos os refugiados ao buscarem trabalho ou emprego, sujeitos, inclusive a temores e receios ante o desconhecimento ainda muito presente na população brasileira sobre este tema (MILESI, 2010).

Em que pese a importância destas disposições, essencialmente no que se refere à implementação de políticas públicas para refugiados ou o acesso destes às já existentes, o Poder Público permanece, ainda, bastante distante. Facilmente delega à sociedade civil a efetivação da tarefa, abstendo-se de trazer para si o cumprimento desta responsabilidade.

Oportuna, aqui, a manifestação do Presidente do CONARE

Será que nós vamos precisar ter a economia arrumada, ter os nossos sistemas de saúde pública e educação perfeitos para poder estender a mão, num gesto de solidariedade internacional para aquele que vem sendo perseguido, que não tem mais nada, só tem a própria vida como único bem que lhe restou a salvar? (BARRETO, 2006, p. 47)

Algumas iniciativas concretas, em especial na área do trabalho, vêm sendo realizadas, em parceria entre governo e diferentes setores da sociedade para que os refugiados e refugiadas se insiram nos espaços sociais e laborais, reduzindo, assim, as brechas à sua exploração e discriminação.

Política eficaz foi, também, a criação, a partir de 2005, de uma rubrica no orçamento da União destinada à acolhida aos refugiados. Há, contudo, vazios, carências e necessidades que urgem vontade política, medidas, decisões e viabilização para que o País possa se inserir efetivamente numa postura de acolhida e integração de refugiados.

A partir disso, passa-se a discussão da efetivação dos direitos garantidos aos refugiados pela Constituição Federal bem como a lei 9.474/97 em um caso prático de refugiados no Estado do Rio Grande do Sul. Sendo que inicialmente far-se-a um breve histórico do conflito que origina esses refugiados para posterior análise da efetivação de direitos no território brasileiro.

4.6 A PRINCIPAL CAUSA DOS FLUXOS DE REFUGIADOS PALESTINOS: BREVE RELATO DAS GUERRILHAS E SUAS IMPLICAÇÕES

Inicia-se este item com uma descrição geográfica da Palestina, com uma breve incursão pelo seu regime político-administrativo e uma, igualmente breve, introdução ao problema que aflige o país, qual seja, o conflito interno e a atuação de grupos armados ilegais. Esse conflito que perdura há mais de décadas tem como uma de suas consequências, o deslocamento em massa, interno ou externo, da população palestina.

Esses elementos a seguir apresentados são, sem dúvida, de cunho geral, mas indispensáveis para a contextualização da problemática específica que será examinada.

Desde a antiguidade uma região do Oriente Médio é chamada de Palestina pelo império Britânico. Conflitos político-religiosos, imensas reservas petrolíferas, ascensão do nacionalismo islâmico e a rivalidade entre as duas superpotências pela supremacia da região fazem desse Oriente Médio atual uma das áreas mais explosivas do planeta, sendo que os principais focos da crise são os conflitos árabe-israelenses, a guerra civil no Líbano, a revolução islâmica e a guerra Irã-Iraque.

A história dos refugiados palestinos remonta a 1947, data da separação do território palestino em dois Estados. Mas conforme Mota e Braick (2002, p 565), “a disputa pela região da palestina entre israelenses e palestinos tem suas raízes na ainda na antiguidade”.

A Palestina inicialmente era habitada por pastores hebreus liderados por Abraão, originários dos planaltos persas, se organizaram e fundaram a região por volta de 2000 a.C mas, devido a uma grande seca partiram para o Egito em 1750 a.C, retornando a Palestina somente depois de 400 anos no fato conhecido na bíblia como Êxodo, o qual foi liderado por Moisés. (MOTA; BRAICK, 2002).

Inúmeros conflitos se desenvolveram na região com objetivo de domínios das terras, que se tornou a sede do Reino de Israel, mais tarde dividido entre os reinos de Israel e Judá, dominado por egípcios, caldeus, persas, gregos e romanos. No entanto os judeus se rebelaram contra os romanos e foram duramente reprimidos, sendo inclusive expulsos de sua pátria, se espalhando pela Ásia e Europa, num movimento que ficou conhecido na história como Diáspora (MOTA; BRAICK, 2002).

Até o início da Alta Idade Média, a Palestina pertencia ao Império Romano, habitada essencialmente por cristãos. No século VII, foi conquistada por muçulmanos se incorporando ao Império Otomano⁸⁵.

Até 1917 a Palestina possuía vinte e seis mil quilômetros quadrados, uma população de um milhão de palestinos e cem mil judeus que se encontravam sob domínio do Império turco. (MELLO; COSTA, 1991).

No século XIX, surgiu na Europa um movimento que ficou conhecido como Sionismo – um movimento político e religioso que visava o restabelecimento na Palestina de um Estado Judaico (HOBSBAWN, 1995)⁸⁶.

Depois da Primeira Guerra Mundial, os países europeus, devido ao interesse no petróleo e igualmente na posição estratégica da região, passaram a dominar a área. (HOBSBAWN, 1995).

Quando, em 1918, depois da derrota dos turcos, a Liga das Nações através da Declaração Balfour, colocou a Palestina sob administração da Inglaterra, esta assumiu um compromisso de criar um “lar” para os judeus na Palestina e abriu a região a emigração judaica, organizada pelo movimento sionista (Mello e Costa, 1991). Mas ao mesmo tempo os ingleses prometeram aos árabes a independência em troca do apoio para expulsão dos turcos (MOTA; BRAICK, 2002).

⁸⁵ Império Otomano (turco) – que abrangeu terras na Síria, Mesopotâmia, Irã, Palestina, Arábia, Egito, Argélia, Bulgária, Sérvia, Grécia e Hungria, além da Turquia, império do Oriente, não tendo caráter escravagista. (Mota e Braick, 2002, p. 565)

⁸⁶ Em 1897, durante o primeiro encontro sionista, ficou decidido que os judeus retornariam à Terra Santa, em Jerusalém, de onde foram expulsos pelos romanos no século III d.C. Imediatamente teve início a emigração para a Palestina, que era o nome da região no final do século XIX. Nesta época, a área pertencia ao Império Otomano, onde viviam cerca de 500 mil árabes. Em 1903, 25 mil imigrantes judeus já estavam vivendo entre eles. Em 1914, quando começou a I Guerra Mundial (1914-1918), já eram mais de 60 mil. Em 1948, pouco antes da criação do estado de Israel, os judeus somavam 600 mil. <http://www.mentesmodernas.com.br/entenda-o-conflito-israel-x-palestina.html> - acesso em 10 de agosto de 2011

Diante dessas promessas, centenas de judeus foram para a Palestina e se estabeleceram em núcleos agrícolas, tal fato iniciou uma deteriorização nas relações com os árabes, a qual agravou-se durante a Segunda Guerra Mundial (MOTA; BRAICK, 2002).

Ou seja, os confrontos se tornavam mais violentos à medida que a imigração aumentava, sendo que, durante a II Guerra Mundial (1939-1945), o fluxo de imigrantes aumentou drasticamente porque milhões de judeus se dirigiram à Palestina fugindo das perseguições dos nazistas na Europa.

Em 1947, a ONU tentou solucionar o problema e propôs a criação de um “estado duplo”: o território seria dividido em dois estados, um árabe e outro judeu, sendo que 43% do território ficaria para os palestinos e 57% para os judeus, com Jerusalém como “enclave internacional”. Que conforme Hobsaws (1995) tinha como objetivo principal acabar com o confronto que havia entre as duas sociedades. Logicamente os árabes não aceitaram a proposta.



Fonte: http://www.bbc.co.uk/portuguese/especial/2001/meast_maps/2.shtm. acesso em: 29 de ag. de 2011.

Essa recusa pela Liga Árabe (formada por Egito, Síria, Líbano, Transjordânia e Iraque) gerou uma guerra contra o Estado de Israel, a primeira Guerra Árabe-Israelense (1948-49), a qual foi vencida por Israel, que estendeu seu território em 75% da superfície da Palestina. (Mello e Costa, 1991). Por outro lado, o restante do território foi ocupado pelos países limítrofes: a Cisjordânia foi anexada pela Transjordânia e a faixa de Gaza, com 40 quilômetros ficou com o Egito (MOTA; BRAICK, 2002), conforme demonstração abaixo.



Fonte: http://www.bbc.co.uk/portuguese/especial/2001/meas_t_maps/2.shtm. acesso em: 29 de ag. de 2011.

Os israelenses, apoiados pelos Estados Unidos, derrotaram oponentes e ocuparam a Galiléia e o Deserto de Neguev. Por sua vez, Jerusalém foi dividida entre a Jordânia e Israel, que incorporou os

territórios a oeste do Rio Jordão e a Cisjordânia (MOTA; BRAICK, 2002).

No caso dos refugiados palestinos a situação mais grave começou com a criação do Estado de Israel em 1948, quando houve conflitos armados e a guerra na Palestina, que geraram ataques e massacres indiscriminados a civis, destruição das propriedades e expulsões forçadas. Nessa época também, as forças militares israelenses foram instruídas a impedir o regresso dos refugiados para Israel, e estavam autorizadas a matar, caso fosse necessário.

Desse modo, **a maioria dos palestinos que viviam nas áreas que foram incorporadas ao Estado de Israel se tornaram refugiados dentro de sua própria terra** e passaram a residir em países da redondeza na esperança do conflito acabar e eles retornarem ao seu lar de origem (HOBSBAWN, 1995, *grifo nosso*)

Ou seja, este conflito pós criação do Estado de Israel “teve como consequência a fuga e/ou expulsão de novecentos mil palestinos das áreas incorporadas por Israel” (MELLO; COSTA, 1992, p. 342), fato este que fez surgir um dos mais complicados problema para a paz na região: imenso número de **refugiados palestinos** ficou sem uma nação. Com salienta Mota e Braick (2002, p. 566) “tal fato, similar ao problema enfrentado pelos judeus, provocou a diáspora Palestina”.

Esse problema dos refugiados deu origem a Questão Palestina, que desde então, se tornou o ponto central do conflito árabe-israelense. Além disso, conforme Mello e Costa (1991) os choques na fronteira entre egípcios e israelenses, bem como com a nacionalização do canal de Suez pelo Egito desencadearam a Segunda Guerra Árabe-Israelense, conhecida como Guerra de Suez⁸⁷.

A chamada Guerra de Suez, revelou uma nova referência para o contexto político da região, ou seja, a cumplicidade de Israel com as

⁸⁷ Em outubro de 1956, o governo de Israel, com o apoio da França e da Inglaterra, declarou guerra ao Egito, uma vez que o presidente Gamal Abdel Nasser (1918/1970) havia nacionalizado o canal de Suez e determinado o fechamento do porto de Eilat, no Golfo de Acaba. O fechamento do porto e a nacionalização do canal ameaçavam os projetos dos judeus de irrigação do Deserto Neguev, além de cortar o único contato daquele povo com o Mar Vermelho. (Mota e Braick, 2002, p. 566).

potências imperialistas ocidentais. Tal fato acentua a ruptura entre judeus e árabes de forma a abrir precedentes para novos conflitos.

Novamente a vitória ficou com Israel, que junto com Inglaterra e França, atacou o Egito e conquistou a península do Sinai, a qual foi abandonada frente a um contingente de paz enviado pela ONU em 1949 (MELLO; COSTA, 1991).

Com a criação da OLP (Organização para a Libertação da Palestina) em 1964, agrava-se o conflito árabe-israelense, iniciando uma guerra contra Israel com o objetivo de retomada de territórios para a criação de um Estado palestino.⁸⁸

Após a criação do Al Fatah, crescem os ataques terroristas palestinos a instalações judaicas. A retaliação de Israel ficou conhecida como a Guerra dos Seis dias, nos quais Israel atacou a Jordânia em 1967 bem como o Egito e a Síria, tendo como resultado a conquista da península do Sinai, Faixa de Gaza, a Cisjordânia e as colinas sírias de Golã. (MOTA; BRAICK, 2002).

Importante salientar que excepcionalmente foi uma guerra breve, mas que conquistou em pouco tempo uma ampla região.

Cabe salientar que, a Jordânia abrigou um número de refugiados palestinos muito grande, como salienta Mota e Braick (2002, p. 567) “a ponto de se falar na existência de um “Estado da Palestina” no território jordaniano”.

Ou seja, a Jordânia foi um dos primeiros países e um dos que mais receberam os refugiados, quando Israel expulsou os palestinos na década de 40. O governo jordaniano considerou esse grupo como —estrangeiros passíveis de assimilação, e muitos conseguiram se naturalizar nessa nação. Entretanto, no final dos anos 1960, organizações palestinas se fortaleceram e competiram com o governo do país, fato que acabou resultando em um sangrento confronto em 1970,

⁸⁸ Essa reação gerou um importante grupo político militar palestino denominado Al Fatah, que significa luta armada ou conquista por meio de guerra santa, mas na verdade trata-se de uma palavra composta pelas iniciais invertidas, em árabe, do Movimento para a Libertação Nacional da Palestina. Na ordem correta quer dizer morte. Esse movimento começou a tomar forma em 1956 e 1959, projetando o nome de seu fundador, Yasser Arafat. Movimento de caráter anti-sionista e antiimperialista, com o objetivo de criar um Estado laico em território palestino. (Mota e Braick, 2002, p. 566).

conhecido na história como Setembro Negro, novamente gerando milhares de refugiados que abandonaram a Jordânia. (MOTA; BRAICK, 2002).

Em 1973, Egito, Síria e Israel se envolveram num novo conflito que ficou conhecido como Guerra do Yom Kippur (Mota e Braick, 2002) a qual forças egípcias retomaram o canal de Suez, e que através de acordo, devolveu ao Egito a península do Sinai. (MELLO; COSTA, 1991).

Essa guerra deu destaque internacional uma vez que o petróleo começou a ser usado como arma contra os países que apoiavam Israel tendo como consequência direta o aumento do preço e consequentemente abalo econômico em diversos países, inclusive no Brasil.

A partir disso, Arafat conseguiu, através de trabalho diplomático, que a OLP fosse reconhecida como representante do povo palestino e admite a ONU como membro observador. (MOTA; BRAICK, 2002).

Em 1987, houve a Intifada, rebelião popular em Gaza após o atropelamento e a morte de quatro palestinos por caminhões israelenses, tendo como resultado a influência positiva da opinião pública a favor da OLP. Dessa forma, em 1988, o conselho Nacional da Palestina, ao mesmo passo que reconhece a **existência** do Estado de Israel, proclama o Estado independente da Palestina (MOTA; BRAICK, 2002). Importante salientar que, ocorre o reconhecimento da existência do Estado e não de sua legitimidade como Estado.

Em 1988 foi instituído o Estado da Palestina pelo Conselho Nacional Palestino no território ocupado por Israel desde 1967. Neste mesmo ano o rei Hussein admite que a OLP está representando bem os palestinos e desiste de ocupar a Cisjordânia. No ano de 1991, é realizada a 1ª Conferência Internacional de Para o Oriente Médio, da qual o conselho aceitou a participar, passando a ter cadeira na ONU (A CRIAÇÃO, 2011)

Em 1993 ficou estabelecido o acordo de Paz de Oslo⁸⁹ dando origem assim a autoridade da Palestina, na qual os termos nunca foram cumpridos pelos Palestinos.

Entretanto, cabe ressaltar que, o problema dos refugiados que, através da OLP reivindicaram a criação de um Estado Palestino, bem com a ocupação de territórios árabes por Israel, continuam a ser os maiores obstáculos ao estabelecimento de uma paz justa e duradoura no Oriente Médio.

Conforme reportagem a revista veja no dia 23 de agosto de 2011, o presidente da Autoridade Nacional Palestina, Mahmoud Abbas, formalizou um pedido junto a Assembléia Geral da ONU, em favor da criação de um estado palestino nas fronteiras pré 1967, formado pelos territórios de Cisjordânia e Gaza, tendo Jerusalém Oriental como capital. Os palestinos reivindicam ainda seu reconhecimento como membro da organização internacional, hoje com status de "entidade observadora" e sem direito a voto nas Nações Unidas. (ARAÚJO, 2011).

Dessa forma, o fluxo de refugiados palestinos por todo o mundo pode ser separado em alguns momentos históricos: palestinos expulsos de Israel com a criação deste Estado em 1948; palestinos deslocados da Cisjordânia, Jerusalém oriental e da Faixa de Gaza devido à Guerra dos Seis Dias; os que fugiram, em outras datas, do território palestino por medo, insegurança ou instabilidade do local e que agora estão proibidos de retornar.

Diversos países árabes tiveram que acolher os refugiados palestinos devido a esses conflitos. É possível destacar dois diferentes grupos: os que estão mais próximos de onde ocorreram esses conflitos, como Jordânia, Egito, Síria e Líbano, e os países que estão um pouco mais distantes da Palestina, como o Iêmen, Sudão, Argélia, Tunísia, Líbia e Iraque, além de países europeus e americanos que fornecem abrigos para os refugiados. (MOTA; BRAICK, 2002).

Mesmo com tantas mudanças no padrão de distribuição dos refugiados palestinos nos últimos 60 anos, a maioria dos refugiados

⁸⁹ Uma série de acordos entre o governo de Israel e o presidente da OLP, que previa o término dos conflitos. <http://www.colegioweb.com.br/geografia/a-criacao-do-estado-de-israel-e-a-questao-palestina.html> acesso em 30 de agosto. De 2011.

continua vivendo nas proximidades fronteiriças com Israel, onde seus lares de origem se localizam.

Os números estimados de refugiados palestinos liberados pela Agência das Nações Unidas de Socorro e Trabalho, ANURP, assustam ainda mais. Até 2003 havia mais de 7 milhões de deslocados, incluindo os 3,97 milhões de palestinos expulsos em 1948, os 1,54 milhão não registrados para a assistência, os 753 mil deslocados pela primeira vez em 1967, os 274 mil que se deslocaram internamente em 1948 e os 150 mil deslocados internos de 1967 (MODERNA, 20110).

Cabe salientar que, milhares de palestinos que tiveram que se deslocar também foram buscar refúgio em países vizinhos como o Líbano.

Este por sua vez, nunca considerou os refugiados palestinos como moradores permanentes. Por isso, apesar do grande número de palestinos que residem no país, esses refugiados vivem em asilos apertados e em condições precárias para sua sobrevivência, faltando muitas vezes água e comida — fornecida em forma de ração de 300 calorias por dia a cada refugiado (HOBSBAWN, 1995).

Por sua vez, Israel recusa-se a aplicar a Resolução 194. Aprovada pela assembléia Geral da ONU a 11 de Dezembro de 1948⁹⁰ e reafirmada todos os anos, a qual reconhece aos refugiados o direito de regressarem aos seus lares ou de serem indenizados, se assim o preferirem. Israel nega-se até a reconhecer a sua responsabilidade moral e legal pela existência dos refugiados.

Essa questão do retorno dos refugiados foi debatida com seriedade pela primeira vez por Ehud Barak, quando ainda era primeiro-ministro de Israel, que se mostrou interessado em receber um número muito reduzido de refugiados e dar a eles uma pequena indenização.

Para Israel, porém, aceitar a volta de uma parcela significativa de palestinos envolve alguns problemas: um de ordem econômica, ao ter de pagar as indenizações a todos os refugiados e o outro de caráter demográfico.

⁹⁰ Resolução 194. Aprovada pela assembléia Geral da ONU a 11 de Dezembro de 1948 (Hobsbawn, 1995).

Todos esses movimentos dos palestinos e possíveis negociações sustentam a esperança desse povo de um dia retornar às suas origens e viver em paz, sem ter de mudar várias vezes e ter que se adaptar a diferentes culturas. A resposta internacional à situação dos refugiados — culminando em um consenso quase universal que as pessoas forçadas por violência ou perseguição a fugir de seus países de origem deveriam receber proteção internacional — é uma das conquistas humanitárias mais notáveis das últimas décadas.

Em virtude da atuação em benefício dos refugiados, a ANURP promove igualmente os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas, como —manutenção da paz e segurança internacionais; desenvolvimento de relações amistosas entre as nações; e encorajamento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais, e propõe soluções viáveis aos refugiados para que eles possam se fixar em local próprio e ter sua nacionalidade enfim consolidada (HOBSBAWN, 1995).

Conforme entrevista publicada no jornal "L'Orient-Le Jour", a ministra de Assuntos Sociais da Autoridade Nacional Palestina (ANP), Majida Al-Masri se mostrou pessimista sobre a melhoria das condições dos palestinos refugiados. Acrescenta que, acredita que mesmo com a aprovação da Assembléia Geral da ONU sobre a criação de um Estado palestino, "O problema dos refugiados não será resolvido com o reconhecimento do Estado palestino, mas já é um passo para o caminho que conduz ao estabelecimento de um Estado livre e soberano, de acordo com as fronteiras de 4 de junho de 1967" (ESTADÃO, 2011).

Dessa forma, claramente percebe-se que todos os refugiados tem sua própria história, história essa de repressão e abusos, de temor e medo. Há que se ver em cada um dos homens, mulheres e crianças que buscam refúgio o fracasso de proteção dos direitos humanos em algum lugar.

Sendo assim, fazem-se necessários estabelecer o conceito e contextualizar os campos de refugiados para posterior análise de um caso de refugiados no Brasil que viveram nos campos de refúgio.

4.6.1 Campos de refugiados palestinos

Como exposto anteriormente, as guerrilhas são os principais motivos dos deslocamentos das pessoas no mundo. Mais de um milhão de palestinos vivem em condições de absoluta miséria nos campos de refugiados.

Mas quem são os chamados refugiados palestinos. Na definição oficial das Nações Unidas esses refugiados são os que no momento do primeiro conflito árabe-israelense de 1948 já viviam há dois anos na Palestina e por causa da guerra perderam suas próprias casas e os meios de sustento.

Ressalta-se que a Palestina, por conta de sua localização estratégica e por abrigar o berço das três grandes religiões monoteístas: cristianismo, judaísmo e islamismo, sempre foi um lugar caracterizado por inúmeras disputas geopolíticas e religiosas que a conformam hoje como um dos lugares mais conturbados do mundo (MOTA; BRAICK, 2002).

Esse deslocamento forçado de palestinos gerou a criação de campos de refugiados em uma região desértica próximo às fronteiras da Síria, Jordânia e Iraque. A Síria e a Jordânia fecharam suas fronteiras sob a alegação de que não possuem condições de receber mais refugiados palestinos. Na impossibilidade de acessar os territórios vizinhos e temendo o retorno ao Iraque, as pessoas se instalaram nos campos de refugiados criados pelo ACNUR. O campo de Ruweished foi criado neste contexto, abrigando cerca de 1.000 refugiados (SAMPAIO, 2011).

Ou seja, fugindo de suas terras em quatro levadas sucessivas, entre 1947 e 1949, numerosos palestinos partiram para o Líbano e outros países vizinhos. Desde então, os palestinos estão dispersos ao redor do mundo, se concentrando em maior medida em campos de refugiados localizados principalmente nos Estados do Líbano, Síria, Jordânia, Cisjordânia e Faixa de Gaza. Com uma população de mais de quatro milhões (500 mil só no Líbano), eles representam hoje o maior grupo de refugiados do mundo (MOTA; BRAICK, 2002).

Há refugiados palestinos em todos os cantos do mundo, e a cada um deles tem sido negado o direito a retornar às casas e aldeias das quais foram expulsos. Isso é um direito que não pode ser revogado e um

direito que não tem um estatuto de limitações. (MELLO; COSTA, 1991).

E enquanto os palestinos continuam a demandar seu direito de retorno, outros direitos – segurança, liberdade de movimento, trabalho, abrigo e comida – são violados como questão de rotina. Os nomes dos campos de refugiados palestinos se tornaram referências a massacres e crimes cometidos contra o povo da Palestina: Sabra e Shatila (Líbano), Jenin (Cisjordânia), Rafah (Gaza) e hoje acrescentamos Al-Tanaf, Al-Hol, Al-Walid e Al-Ruweished (MELLO; COSTA, 1991).



Faixa de Gaza, uma das extensões de terra mais densamente povoadas do mundo, abriga cerca de 1,2 milhão de palestinos. Deste total, 33% vivem em acampamentos de refugiados patrocinados pela ONU. A Faixa de Gaza também tem 6.900 colonos judeus. As zonas controladas por Israel e os assentamentos ocupam 40% do território. Israel

controla todas as fronteiras e as principais vias de acesso à região. (BBC, 2011).

Ressalta-se que no primeiro censo de 1950 os refugiados “oficiais” eram pouco menos de 915 mil, atualmente são mais de 4 milhões e 200 mil. Os palestinos que no início fugiram para a Jordânia, tiveram, com o passar do tempo, reconhecidos seus próprios direitos como normais cidadãos (com exceção de 100 mil palestinos vindos originariamente de Gaza, na época sob domínio do Egito, e deixando de lado episódios como o “setembro negro” de 1970). Hoje são 953 mil.

Na Síria, onde residem 424 mil refugiados, por sua vez o Líbano abriga 400 mil refugiados, os quais não possuem direitos civis nem assistência. Em Gaza pertencem à categoria dos refugiados 961 mil pessoas, ou seja, três quartos da população da Faixa. Na Cisjordânia os mais de 687 mil refugiados residentes sofrem na própria carne também os problemas que surgiram com o “muro” que os separa de Israel. Além dos que residem nos campos administrados pela ONU (aos quais se deveria acrescentar os números dos chamados campos “não oficiais”).

Na Jordânia atualmente os campos de refugiados são 10, nos quais vivem mais de 280 mil pessoas. Na Síria, há 10 campos para cerca de 112 mil refugiados. (GIORNI, 2011).

No Líbano existem 12 campos de refugiados, onde, segundo a ONU, há a mais alta concentração de pessoas e pobreza, e os 210 mil refugiados que ali vivem são considerados em estado de “especial privação”. (citar (GIORNI, 2011)).

O isolamento e a frustração desses campos de refugiados são tão grandes que aos estranhos é desaconselhado entrar nestes campos, situação que levou o ex-primeiro-ministro israelense Ehud Barak a confessar que se tivesse que viver por tanto tempo em um campo de refugiados ele mesmo se tornaria um terrorista.

Cabe ainda salientar que, Em Gaza há uma densidade de refugiados que é uma das mais altas do mundo: 8 campos alojam 417 mil refugiados: em um, Camp Beach, 78 mil seres humanos vivem em menos de um quilômetro quadrado. E quando o check point de Karni, entre Gaza e Israel, é fechado pelo exército de Israel por motivos de segurança, as ajudas humanitárias não passam, e a crise é imediata. Na Cisjordânia, 181 mil refugiados vivem espalhados em 19 campos.

Todos devem ter o direito e a liberdade de migrar, mas de forma voluntária e não forçosamente. Entretanto, o ser humano tem sido obrigado a fugir, a sair de sua casa em busca de proteção, como consequência de vários tipos de perseguição, conflitos armados e violência (MILESI;LEÃO, 2001, p. 69).

A reflexão sobre o tema tem como motivação o retrato da barbárie humana decorrente do sofrimento indivisível de uma parcela significativa da humanidade, que por motivos já amplamente expostos, é expulsa e proibida de voltar a sua pátria.

As pessoas lutam por liberdade, por justiça, por dignidade, por direitos, mas de forma muito mais teórica do que prática. Na teoria, é muito bonito fazer discursos inflamados, escrever poemas e desenvolver pesquisas acadêmicas.

Alcançando a prática, ínfima é a quantidade de pessoas que verdadeiramente lutam pelos seres humanos que perderam absolutamente tudo, inclusive a identidade, o passado e, provavelmente o futuro, e que foram forçadas a sair do lugar de origem, para proteger o único bem que restou, a vida.

É sobre essas pessoas, seres humanos refugiados, em especial aos refugiados palestinos que se encontram em território brasileiro que versa a presente pesquisa.

4.6.2 O tratamento dispensado pelo Brasil para os refugiados

A República brasileira é reconhecida no cenário internacional por ter uma política externa para os refugiados.

Em 1960, foi o primeiro Estado da América do Sul a ratificar o Estatuto dos Refugiados, no âmbito da ONU (Convenção de Genebra, de 1951), conforme já visto anteriormente. Da mesma forma aprovou a lei nº 9.474/1972 para regulamentar seus compromissos internacionais nesse campo.

Ou seja, o Brasil se mostra consciente da importância da proteção aos refugiados, pois ratificou e recepcionou tanto a Convenção de 51 quanto o Protocolo de 1967. Nesse sentido, a Constituição instituiu a dignidade da pessoa, em seu art. 1º, como fundamento legal para aplicação do instituto do refúgio pelo Ordenamento Jurídico pátrio, além de reger suas relações internacionais segundo os princípios da

prevalência dos direitos humanos e da concessão de asilo político (art. 4º), e da garantia da igualdade de todos (art. 5º). Conforme Jubilut (2007, p. 182)

[...] além de obrigar o Brasil a zelar pelo respeito aos direitos humanos e a conceder asilo, assegurando mediatamente o refúgio, a Constituição Federal de 1988 estipula a igualdade de direitos entre brasileiros e estrangeiros – incluindo os solicitantes de refúgio e os refugiados – do que se depreende que, salvo nas exceções nele previstas, este documento coloca o ordenamento jurídico nacional, com todas as suas garantias e obrigações, à disposição dos estrangeiros que vêm buscar refúgio no Brasil [...].

A lei brasileira para refugiados é considerada inovadora e avançada, sobretudo por sua definição de refugiado, que contempla tanto os motivos clássicos (dados pela Convenção de 1951) quanto os motivos ampliados de refúgio (dados pela Declaração de 1984) (MOREIRA, 2004, p. 47-52), transcrita a seguir:

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 à grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Esta lei adota um conceito amplo, inspirado na Declaração de Cartagena (1984), que considera refugiado também o indivíduo que, devido “a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado

a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”. Como informam Carlet e Milesi (2006, p. 134),

[...] A Lei 9.474/97, além de ser um avanço na internalização do Direito Internacional dos Refugiados, constituiu-se também numa política pública de amplo significado nesta causa. Com o amadurecimento da temática e o debate sobre a importância do acesso dos refugiados à educação, ao trabalho, à saúde, à moradia, ao lazer, o Brasil vem reconhecendo, em termos legais e teóricos, a necessidade de implementação de políticas públicas específicas e a possibilidade de acesso dos refugiados às políticas existentes, ao amparo, como já dissemos, da disposição constitucional de tratamento paritário entre nacionais e estrangeiros residentes no país [...].

Segundo Carneiro (2005, p. 64), ao incluir o conceito de direitos humanos como parte intrínseca do conceito de elegibilidade para o estatuto de refugiado, a lei brasileira abriu amplos horizontes para a proteção das pessoas vitimizadas por migrações forçadas no mundo.

Essa também criou um órgão responsável para analisar e julgar o pedido de refúgio: o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), composto por representantes dos Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores, do Trabalho, da Saúde, da Educação e do Desporto, do Departamento da Polícia Federal (DPF) e da Cáritas. O CONARE está atrelado ao Ministério da Justiça, que o preside (BRASIL, 1997).

Ao instituir o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão de deliberação coletiva, vinculado ao Ministério da Justiça, cuja função é a de conduzir a política nacional sobre os refugiados, sendo que, ao lado da Venezuela, o Brasil foi um dos países pioneiros a integrar o Comitê Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), prática dos Estados que se mostram em alto grau de comprometimento com a problemática dos refugiados no mundo (MILESI; LEÃO, 2001).

Na análise das políticas para refugiados, uma conquista foi obtida na área trabalhista: o art. 6º da Lei 9.474/97 permite que o solicitante de refúgio adquira a carteira de trabalho. Outra iniciativa importante na mesma área foi a decisão do Ministério do Trabalho e Emprego que modificou a identificação na Carteira de Trabalho,

retirando o vocábulo “refugiado” e inserindo “estrangeiros com base na Lei 9.474/97”. Esta ação se opôs à discriminação, exploração e receios que sofriam os refugiados na busca de trabalho ou emprego, por motivo, principalmente, da falta de informação da população brasileira sobre o tema (CARLET; MILESI, 2006, p. 141).

Os refugiados palestinos são um caso particular. Eles não gozam da proteção internacional que os demais refugiados recebem do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). O ACNUR foi criado inicialmente apenas para lidar com os refugiados europeus logo após a segunda Guerra Mundial. Além disso, consta, tanto no estatuto do ACNUR (parágrafo 7c), quanto na convenção de 1951 sobre o estatuto dos refugiados (artigo 1d) que estarão excluídos de proteção os refugiados que recebem assistência de outra agência das Nações Unidas.

Antes da criação desse órgão da ONU eles já eram amparados. Eles são acolhidos por uma organização própria, chamada Agência das Nações Unidas para os Refugiados Palestinos no Oriente Médio (UNRWA), conforme já ressaltado anteriormente. Essa agência entrou em vigor em 1950, incumbida exclusivamente da assistência humanitária aos refugiados daquele país.

Para efeito de proteção os palestinos contam também com a UNRWA que é uma agência da ONU que presta assistência aos refugiados da Palestina, com sede em Gaza, na Cisjordânia, e Amã, na Jordânia, prestando serviços sociais de educação e saúde para refugiados que vivem nos campos operacionais.

Ou seja, os refugiados palestinos são diferenciados: estão sob a proteção da UNRWA os denominados refugiados da Palestina, ou seja, quem quer que tenha residido normalmente no território palestino, sob mandato britânico, entre 1º de junho de 1946 e 15 de maio de 1948, e que tenha perdido tanto seu nome quanto os meios de sobrevivência devido ao conflito árabe-israelense de 1948. (HOBSBAWN, 1995).

Também os descendentes destes estão sob proteção da UNRWA, tendo direitos a serem registrados para recebimento de auxílio, mas somente os refugiados que estejam residindo em um dos cinco campos operacionais de atuação da UNRWA, a saber: Líbano, Jordânia, Síria, Faixa de Gaza e Faixa Oriental, incluindo o leste de Jerusalém. (HOBSBAWN, 1995).

O Governo do Brasil tem contribuído com a UNRWA desde os anos 90, com um aumento gradual das doações – chegando à maior delas, ao Fundo Geral da agência, em 2011. A contribuição geral do Brasil para a agência contabiliza dois milhões de dólares, incluindo duas contribuições de 200 e 500 mil dólares para o campo Nahr T-Bared (Líbano) em 2008 e 2010, respectivamente. No ano passado, o país contribuiu com 200 mil dólares para os principais programas da UNRWA. (ONU, 2011).

Por outro lado, o ACNUR considera como refugiado palestino sob seu mandato, os deslocados da parte da Palestina que se tornou Israel e que sejam inaptos a lá retornarem.

Também estão sob sua proteção, os palestinos deslocados, além dos que tenham estado inaptos a retornarem para os territórios palestinos ocupados por Israel desde 1967, bem como os indivíduos que nem são refugiados palestinos nem deslocados, mas que, devido a um temor bem fundado de perseguição, estão fora de seus territórios palestinos ocupados por Israel desde 1967 e estão inaptos a retornarem ou, devido ao temor, não querem retornar, inclusive os que se encontram no Brasil (UNRWA, 2007).

Não obstante, quando necessário, como é o caso dos refugiados palestinos no Brasil, o ACNUR presta auxílio.

Pode-se dizer, assim, que o ordenamento jurídico brasileiro, para os refugiados, se coaduna com o sistema internacional vigente. Por conseguinte, o Brasil, com o advento desse diploma legal, passou a ter um sistema lógico, justo e atual de concessão de refúgio, razão pela qual Jubilut (2007, p. 196) afirma que “ele tem sido apontado como paradigma para uniformização da prática do refúgio na América do Sul, apesar de sempre haver espaço para melhoras e aperfeiçoamentos”.

Desse modo, atualmente, o Brasil é um dos países da América do Sul que mais acolhe refugiados bem como, possui um programa de reassentamento, ou seja, políticas públicas que objetivam um maior comprometimento com refugiados.

Para isso, busca-se efetivar uma pesquisa de campo com refugiados palestinos que vivem legalmente no Brasil, para comprovação das condições sociais e principalmente econômicas desses reassentados dentro do território brasileiro.

4.6.3 Refugiados palestinos na cidade de Sapucaia do Sul, no Estado do Rio Grande do Sul: estudo de caso

A partir da construção doutrinária, o objetivo deste trabalho é o de analisar como refugiados palestinos pensam a migração e conseguem reconstruir suas identidades em nosso país, em especial demonstrar as soluções encontradas para o problema de acesso ao trabalho, como forma a conseguir sobreviver no país e resgatar a própria dignidade humana.

Para tanto, baseou-se em pesquisa de campo realizada em 2011, por intermédio da intérprete representante da ASAV (Associação Antonio Vieira), Hayat Saleh, com um casal palestino moradores da cidade de Sapucaia do Sul no Estado do Rio Grande do Sul, conforme cópia da entrevista realizada no dia 20 de agosto.

De modo a contemplar estas distintas dimensões, na primeira parte do trabalho indico como estes palestinos tornaram-se migrantes em nosso país. Na segunda parte, aponto como suas identidades estão fortemente vinculadas às memórias do conflito entre israelenses e palestinos, expondo como tais lembranças indicam uma experiência de guerra e vivência em campo de concentração. Por último, sublinho como pertencer a uma “cultura árabe” no Brasil tem significado superar muitas dificuldades, especialmente o fato de conseguir um trabalho digno que permita a reconstrução da própria identidade.

Há 4 anos, o governo do Brasil abriu as portas do país pra um grupo de 108 refugiados palestinos. Esses refugiados são atendidos pelo Programa de Reassentamento Solidário do governo brasileiro que foram estabelecidos nos estados de São Paulo e Rio Grande do Sul. Tais refugiados receberam proteção legal do governo federal através da emissão de documentos de identidade e carteira de trabalho, bem como acesso a serviços públicos disponíveis aos cidadãos.

Devido à situação de vulnerabilidade na qual essas pessoas ingressam no Estado são atendidos pelo Programa de Reassentamento Solidário, todos recebem um pacote especial de assistência emergencial, durante dois anos, que inclui casas alugadas, aulas de português, subsistência financeira, médica e odontológica e capacitação profissional.

A seguir apresenta-se o relato de dois refugiados palestinos reassentados no Brasil sobre suas experiências de integração econômica

e cultural em um país tão diferente como o Brasil, revelando suas dificuldades, frustrações e conquistas durante os últimos 4 anos.

Tal história é contada com o auxílio de uma intérprete, também palestina, chamada Hayat Saleh, uma professora de história que chegou ao Brasil há 30 anos, juntamente com sua família, e que vem auxiliando, desde 2007, os refugiados palestinos no processo de integração no Estado do Rio Grande do Sul.

Faez Ahmad Abbas de 58 anos de idade e Salha Mohammdd Nassar de 55 anos de idade, estão no país como refugiados reassentados assistidos pelo ACNUR. O casal de refugiados palestino chegou ao Brasil em 20 de setembro de 2007, após permanecerem 4 anos nos campos de concentração na fronteira do Iraque com a Jordânia. O casal faz da diáspora palestina, anteriormente citada, ocorrida após a criação do Estado de Israel, em 1948.

Faez Abbas nasceu em Haifa (ainda como parte do antigo território palestino), mas viveu boa parte da sua vida em Bagdá, no Iraque, aonde desfrutava, juntamente com sua família, de uma vida estável e confortável graças ao seu trabalho como funcionário público, ou seja, trabalhava como contador para o próprio governo do Iraque. Além do mais, possuía junto com sua família uma fábrica de confecções.

Em 2003, com a queda do regime de Saddam e o início da violência sectária contra os palestinos no Iraque, ele, já aposentado, e sua esposa foram forçados a deixar o país e acabaram forçosamente refugiando-se no campo de concentração em Ruweished, na Jordânia a cerca de 70 km do Iraque. Ressalta-se que somente saíram com a roupa do corpo, o governo lhes retirou todo o patrimônio, inclusive a perda da aposentadoria.

Permaneceram por quatro anos vivendo em tendas improvisadas em pleno deserto na Jordânia, nos chamados campos de concentração, em condições subumanas de sobrevivência.

A região era conhecida como Terra de ninguém. Os refugiados viveram todos esses anos enclausurados. Não era permitido entrar nem sair do acampamento sem autorização do Ministério do Interior. Conforme relata FAEz , quando alguém ficava doente, tinha de ser levado com escolta policial ao hospital mais próximo, três horas e meia distante, mas somente era levado nos casos de emergência.

Abaixo uma foto retirada do site do ACNUR, que nos dá uma idéia da situação desses campos.



Fonte: (ESTADÃO, 2011).

Faez ressalta, com muita emoção e lágrimas nos olhos, que muitas vezes, depois de uma tempestade de areia, todo o alimento e a água tornavam-se inapropriados para o consumo. Tal fato era motivo de desespero, pois sabia-se que novos recursos iriam demorar a chegar, as vezes mais de semanas. Além das constantes variações climáticas com frios extremos e calores insuportáveis o campo era infestado de escorpiões.

Devido a essas condições, Faez e Salha aceitaram a oferta de reassentamento do governo brasileiro, saindo do campo de concentração chegando ao país no final de 2007, com os outros 106 palestinos atendidos pelo Programa de Reassentamento Solidário, conforme já exposto acima. Esse campo de concentração, após a saída desses refugiados para o Brasil, foi definitivamente fechado pela ONU.

No Brasil, coube ao CONARE coordenar o programa, ao ACNUR-Brasil financiar o programa, e a Cáritas, no caso dos refugiados palestinos no Rio Grande do Sul, a ASAV (Associação padre Antônio Vieira) aplicar o programa e auxiliar os refugiados.

O refugiado Faez veio para o país juntamente com sua esposa, Salha Nasser, filha de palestinos que também migraram para o Iraque no fim da década de 40, mas não conseguiu trazer junto seus dois filhos. A filha do casal permaneceu no Iraque, pois como é casada com um Iraquiano, e por isso possui a proteção por parte do Estado, e o filho foi para o Chipre, em um campo de concentração, esperando o abrigo por parte de um Estado. Muitos parentes e amigos ainda permanecem em campos de concentração, sendo que alguns foram reassentado no Estado do Canadá.

Salienta-se que nesses oito anos a família nunca mais se encontrou, ou seja, fazem oito anos o casal não se encontra com os filhos, somente se comunicam por fotos, emails e telefone. O casal não conhece seus netos. A nostalgia é muito grande, nos aniversários Faez faz um bolo, escreve o nome do aniversariante e, auxiliado pelos amigos, encaminha via email para a filha a foto. Tal ato é uma forma de suprir a falta e saudade da família. Ressalta-se que durante a entrevista, neste momento, houve intensa emoção, o casal chorou muito e permaneceu por muito tempo extremamente emocionados.

Importante constar que, conforme afirma o casal, somente aceitaram ser deslocados para um território tão distante do país de origem, como é o Brasil, pois o ACNUR prometeu que os dois filhos estariam esperando por eles aqui no território também. Fato este que não ocorreu, sendo que um dos objetivos do casal é conseguir trazer os dois filhos para o território brasileiro, com o auxílio da ASAV, pois a ACNUR prometeu uma solução concreta para o caso, de forma a reunir novamente a família.

Faez ressalta que o seus dois maiores temores é morrer sem ver e poder abraçar seus filhos novamente, e de perder a esposa e ficar sozinho em uma terra tão distante.

Faez e sua esposa, bem como dos demais refugiados palestinos, ao ingressar no território brasileiro, foram encaminhados a Polícia Federal para os devidos encaminhamentos, seguindo todos os requisitos previstos na lei 9.474/97. Alguns foram para o interior do Estado de São Paulo. O casal juntamente com mais 4 famílias, foram reassentados na cidade de Sapucaia do Sul, na região metropolitana de Porto Alegre (RS), auxiliados pela ASAV (Associação de Porto Alegre), que é uma organização não governamental responsável pelo programa de

Reassentamento Solidário no Estado do Rio Grande do Sul, a qual cumpre ordem impostas pelo ACNUR.

No Brasil, segundo o CONARE, os refugiados encontram condições favoráveis para a reconstrução de suas vidas, pois recebem documentos de identidade e a carteira de trabalho. Mas, mesmo com os documentos e com a carteira de trabalho, em decorrência da idade e das precárias condições de saúde resultantes principalmente das precárias condições do campo de concentração, o casal possui dificuldade para encontrar trabalho bem como para acessar os serviços sociais.

Salienta-se que, pelo fato de somente receberem uma ajuda financeiro do ACNUR do aluguel e um valor em dinheiro de R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta) reais mensais, e principalmente que, conforme já exposto acima, essa ajuda é provisória, precisaram criar estratégia para consigam arcar com sua subsistência, de forma a complementar a renda.

Faez então iniciou em casa uma produção doméstica de doces e outras comidas árabes. A idéia de começar a trabalhar com alimentos árabes surgiu de uma sugestão da também palestina Hayat Saleh, assistente de integração local da Associação Antonio Vieira (ASAV).

Ele se matriculou em um curso de culinária brasileiro oferecido pela prefeitura municipal de Sapucaia do Sul, e obteve, com a ajuda da ASAV crédito para comprar maquinários como fornos e estufas para inicial seu empreendimento familiar.



Foto retirada da pesquisa realizada no dia 20 de agosto de 2011, do forno, que o senhor Faez, mostra com orgulho, aonde faz seus doces e Paes.

O refugiado palestino Faez Abbas mostra o forno de sua casa onde prepara as receitas árabes que são vendidas na cidade onde mora, no Rio Grande do Sul. A venda desses produtos é feita de porta em porta e para a comunidade palestina da região. Importante salientar que Faez conseguiu junto a prefeitura por intermédio da ASAV, uma licença para vender seus produtos na feira municipal da cidade, mas devido as suas precárias condições de saúde não consegue participar.

Ressalta-se que o grande sonho da família é abrir uma padaria árabe, e por isso gostaria de reunir os filhos para que estes os auxiliassem, pois suas condições de saúde devido à idade não permitem mais a realização de tal sonho.

Aliado a isso, o casal também enfrenta mais um problema, o maior problema em território brasileiro, o da dificuldade com a língua portuguesa. Faez somente entende e fala algumas palavras. Saleh por sua vez, compreende e fala um pouco mais, mas isso dificulta muito a comunicação com o povo brasileiro e consequentemente dificulta as vendas.

Importante frisar que, como estamos nos últimos meses de validade do Programa de assistência, torna-se necessário e urgente uma

solução. Sem o auxílio por parte do ACNUR, com problemas de saúde que dificultam a própria subsistência, o sonho do casal de reconstruir suas vidas no Brasil pode ser comprometido.

Entre os pontos positivos apontados pelo casal, primeiramente além de ser um país lindo com um clima maravilhosos é um país hospitaleiro, as pessoas são muito solidárias e prestativas e mais importante, não enfrentaram em nenhum momento o racismo, fato que era muito comum em território palestino e principalmente nos campos de concentração.

Como pontos negativos, destacasse a dificuldade de trabalho para sua própria subsistência, a língua como um entrave para a integração local e o abandono por parte do ACNUR, e em especial do CONARE. Como ressalta o casal, esses órgão prestas o auxílio econômico pelo período determinado e “largam as pessoas a própria sorte”.

O casal salienta que somente tem auxílio por parte da ONG ASAV, por intermédio da assistente Hayat, mas que sente-se totalmente abandonados pelo ACNUR, pois somente tem a ajuda financeira, sem nenhuma assistência mais específica para a integração, nenhum acompanhamento, não tem união de forças entre o ACNUR, CONARE e ONGs.

Da mesma forma, destaca-se o fato de que, a embaixada da Palestina jamais forneceu nenhuma espécie de apoio aos refugiados dentro do território brasileiro.

Questionados sobre o desejo de retornar a terra natal, a resposta é imediata e sincera. O casal mesmo que pudesse não deseja voltar à Palestina, mesmo sentindo falta dos parentes e amigos, pois o sofrimento ainda está muito presente nos em seus sonho. Somente gostariam de poder trazer seus filhos para o Brasil, para poderem reunir a família novamente.

Mesmo estando em terra tão distante, o casal ainda preserva os costumes e rituais de sua terra natal, com orações diárias e vestimentas típicos da cultura árabe. Em agosto, em pleno Ramadã, chá de hortelã e doces para as visitas. Sendo que somente vão comer a noite, quando a mesa fica cheia de pratos típicos árabes e rodeados de amigos, saboreiam o jantar na esperança de dias melhores.

Ressalta-se que, a saudade da família e de amigos é amenizada pelos novos amigos que o casal fez na cidade, amigos esses pertencentes

à comunidade palestina de refugiados que tem na cidade e formada pelos demais refugiados reassentados na região.

Nesse clima, o casal palestino toca a vida gaúcha, de muito sacrifício, preocupações e medo, mas com muita esperança. Na estante da casa, alugada pelo ACNUR, ostentam uma cuia de chimarrão, o narguilé e o um alcorão. A alegria pela aceitação do diferente e junto à fumaça do narguilé a esperança da felicidade plena.

Salienta-se que, o próprio ACNUR reconhece que, embora tenha havido progressos na implementação do Programa de Reassentamento Solidário na América Latina, alguns desafios permanecem. O financiamento é uma questão especial, assim como as dificuldades enfrentadas pelos refugiados para alcançar a auto-suficiência econômica e uma integração adequada nos países de reassentamento, pelo fato de que esses refugiados enfrentam, assim como todos os brasileiros, o problema do desemprego e falta de qualificação para o mercado de trabalho.

Neste sentido, faz-se imprescindível um acompanhamento minucioso da realidade vivenciada pelos refugiados em seu cotidiano para subsidiar a identificação dos entraves à integração local que se apresentam ao coletivo de refugiados, e aqueles que se apresentam a casos específicos.

Salienta-se que, a Constituição da República do Brasil e a Lei 9.474/97 funcionam como base legal para criação e implementação de políticas públicas por parte do governo brasileiro, que visam à assistência e à integração desses refugiados em território nacional. Inclusive, elas são imprescindíveis para assegurar a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais, em especial, o direito ao trabalho, bem como à saúde e à educação.

Apesar de o Brasil ter se mostrado aberto à recepção de refugiados palestinos, iraquianos, e de outras nacionalidades, as políticas públicas implementadas pelo governo brasileiro, que deveriam dar plenas condições para que estes indivíduos pudessem se integrar social e economicamente, na realidade têm se mostrado insuficientes até o presente momento.

Para Pacífico (2010, p. 358), as políticas públicas “são as políticas realizadas pelo governo, diretamente ou por intermédio de agentes autorizados, visando à melhoria da qualidade de vida da população-alvo daquelas políticas”. Portanto, as políticas públicas

possuem sempre natureza estatal, mesmo que, durante a implementação de programas, projetos e atividades, exista o envolvimento de agentes privados.

A grande maioria dos refugiados residentes no Brasil – sobretudo os da região do Oriente Médio, por conta da dificuldade com o idioma local – não logrou um lugar no mercado de trabalho, o que tem levado muitos ao trabalho informal e, sobretudo, à ociosidade.

Também são constantes os relatos de refugiados palestinos que alegam maus tratos do governo brasileiro e de instituições da sociedade civil que, na visão deles, não têm cumprido com o que foi acordado entre as partes envolvidas, no momento em que discutiam suas vindas ao Brasil.

O Brasil tem desempenhado papel de destaque em prol dos refugiados palestinos, proporcionado a essas pessoas uma possibilidade de recomeço, de reconstrução de suas vidas e dignidade perdidas.

Logicamente que existem ainda alguns problemas enfrentados pelos refugiados palestinos tais como no acesso à saúde e trabalho, são os mesmos enfrentados, cotidianamente, pelos brasileiros conforme já discutido acima. No entanto, uma vez que o Brasil assume para si o papel e a responsabilidade de acolher essas pessoas, cabe a ele também dar as condições necessárias para que essa parcela tão especial e sofrida da população possa se integrar à sociedade local. Desse papel, tanto o Estado brasileiro como o ACNUR e seus parceiros da sociedade civil não podem se eximir.

Ressalta-se que a maior parte dos refugiados no mundo espera por soluções permanentes para suas condições. Embora muitos consigam asilo provisório ou temporário em países vizinhos, poucos conseguem regularizar suas situações ou conseguem ser integrados.

Apesar do aparato do oferecido pelo Estado, bem como pelo amparo do ACNUR, CONARE e das OGNs, sabe-se que na maioria das vezes, os direitos, principalmente, de trabalhar são altamente restringidos e as oportunidades de lazer geralmente inexistem ou são pouco oferecidas.

Sendo assim, o apoio estatal, conforme Fantazzini (2005, p. 17), seria imperioso instituir órgãos governamentais, como secretarias e ministérios, para se dedicarem aos assuntos atinentes às migrações e ao suporte legal aos refugiados, garantindo recursos orçamentários para a

implementação de ações e políticas públicas para os migrantes e refugiados.

Da mesma forma, seria fundamental criar auxílios financeiros, a serem proporcionados pelo governo ao refugiado que entre no país em uma situação de fragilidade emocional e principalmente econômica.

No que tange à integração social, Carlet e Milesi (2006, p. 143-144) demonstram ser indispensável assegurar “a igualdade de acesso entre nacionais e refugiados aos programas e benefícios do Sistema Único de Assistência Social e na Política Nacional de Assistência Social” e cobrar do Poder Público local e regional maior envolvimento na preparação e execução de políticas públicas e na inclusão de refugiados nas já implementadas.

Ou seja, criar um sistema de recebimento de denúncias daqueles refugiados que foram submetidos à exploração no trabalho ou sofreram discriminação.

Outra proposição consiste em fornecer suporte às comunidades, a fim de ampliar a rede de proteção social aos refugiados, nas áreas como saúde, habitação, educação, aprendizado da língua e principalmente trabalho, para que possa correr a efetivação da dignidade dessas pessoas (GUIMARÃES; PERIN; SANTOS, 2004, p. 15).

Para Guimarães, Perin e Santos (2004, p.15), é interessante, desenvolver campanhas de sensibilização sobre as implicações do refúgio e a situação dos refugiados, na intenção de combater as discriminações e o preconceito e trabalhar a compreensão do tema nas bases. Devem-se, ainda, utilizar expressões que evidenciem a acolhida e integração, como “novos brasileiros”, “novos amigos” no lugar do termo “refugiado”.

Ainda, faz-se imprescindível criar um rol de entidades que atuem com refugiados e determinar o papel de cada uma delas nessa acolhida, além de conhecer a realidade social, política e econômica dos países de origem dos refugiados, em especial os mais próximos, para melhor compreender as necessidades e a problemática que os mesmos enfrentam.

Também é importante destacar que, no que compete à proteção, para Guimarães, Perin e Santos (2004, p. 14), interessante seria socializar a lei do refugiado no Brasil, divulgando-a por meio de materiais (vídeo, artigos, folders), que demonstrem a realidade dos refugiados e clamar por uma nova lei de estrangeiros, que valorize a

dignidade da pessoa humana e ampare o migrante, de forma geral, no combate à xenofobia e à discriminação, provenientes do preconceito motivado pela raça, credo, religião, etnia ou procedência estrangeira.

Pois, independentemente da forma de ingresso no país, os serviços públicos gratuitos, como saúde e trabalho, deveriam ser acessíveis aos refugiados, sendo indispensável assegurar o direito à reunificação familiar, pois, muitas pessoas, na necessidade de migrar, deixam suas famílias sem proteção, e a reunião familiar é um direito de todos, além de dotada de grande teor humanitário.

Para Guimarães, Perin e Santos (2004, p. 14), é imperativa a articulação de projetos claros e precisos com ações políticas sólidas, direcionadas ao amparo e integração de refugiados, especialmente no que diz respeito à moradia, à inserção no mercado de trabalho e ao incentivo à capacitação dos agentes que atuam na acolhida a refugiados e no conhecimento da realidade deles, das questões jurídicas e dos motivos humanitários que sustentam a causa.

Pelo exposto, a efetivação dessas perspectivas e propostas tornaria o Brasil uma pátria solidária e sem fronteiras, difundindo a paz, firmando-se no princípio da dignidade da pessoa humana e no direito à vida e a dignidade através do trabalho, acolhendo aqueles que perderam tudo e dando-lhes a oportunidade de recomeçar.

5 CONCLUSÃO

O desenvolvimento deste trabalho se pautou na idéia de que a questão dos refugiados se trata não somente de um problema humanitário, mas também político. Para que possa ser solucionado, necessita da cooperação entre os Estados, contudo nem sempre esta se concretizará, já que os interesses destes podem divergir.

A dimensão humanitária se observou a partir da iniciativa de organizações internacionais, com a elaboração de instrumentos internacionais, que estabeleceram normas relativas aos refugiados e buscaram o comprometimento dos Estados em relação a esse grupo. Também se fez notar em momentos de solidariedade de alguns países, recebendo grande contingente de refugiados ou efetivando a repartição de encargos com outros países.

A dimensão política dos refugiados se verificou nas posições adotadas pelos Estados em relação aos refugiados. Assim, enquanto havia interesses em acolher refugiados, os Estados implementaram políticas favoráveis a esse grupo. Todavia, quando as vantagens cessaram, as portas para eles também se fecharam. Além disso, alguns países sequer assinaram ou ratificaram os instrumentos de proteção aos refugiados; outros, que o fizeram, procuraram restringir as obrigações firmadas ou, ainda, desrespeitaram as normas estabelecidas.

A construção e a transformação das definições de refugiado também segue essa dupla dimensão. De um lado, a preocupação com os deslocamentos levou os países a se reunir e a chegar a um consenso sobre o alcance do termo refugiado. De outro, houve disputas e interesses divergentes quanto à definição, principalmente em razão dos compromissos que seriam firmados em decorrência dela.

Assim, a definição clássica de refugiado, elaborada pela Convenção de 1951, baseou-se no contexto da Europa do pós-guerra, nos interesses dos países ocidentais e na idéia de que o problema dos refugiados era temporário e seria rapidamente resolvido. Isso resultou em duas limitações, uma geográfica e outra temporal, à definição, que atestavam o objetivo desses Estados em firmar obrigações somente aos refugiados europeus gerados pela Segunda Guerra Mundial.

Contudo, nos anos 1960, os novos fluxos na África e na Ásia evidenciaram que este problema não era temporário e nem restrito ao

continente europeu. Essa nova realidade exigia que a limitação temporal da definição fosse excluída e que se reduzissem as adesões à limitação geográfica, para que os refugiados africanos e asiáticos pudessem ser acolhidos.

Ademais, os conflitos armados, ocorridos na África e na América Central durante os anos 1960 a 1980, provocaram intensos movimentos de refugiados. Todavia, a Convenção de 1951 não havia arrolado os conflitos como motivo de refúgio e tampouco havia previsto os fluxos de refugiados em larga escala. Diante disso, os países dessas regiões decidiram se reunir para formular uma nova definição de refugiado, condizente com a situação presenciada neles. O resultado foi a elaboração de definições ampliadas, dadas pela Convenção da OUA de 1969 e pela Declaração de Cartagena de 1984.

Ambas introduziram a agressão e ocupação externa, a dominação estrangeira e os conflitos armados como motivos de refúgio, sendo que a Declaração de Cartagena ainda acrescentou as violações massivas de direitos humanos. Além disso, reafirmaram os motivos clássicos da Convenção de 1951, sendo, portanto, complementares a ela.

Os países latino-americanos não só aplicam a definição ampliada da Declaração de Cartagena, como a incorporaram em suas legislações internas em matéria de refugiados. Já os países da Europa, América do Norte e Oceania aplicam a definição clássica de refugiado, prevista pela Convenção de 1951, e estabeleceram leis nacionais sobre refugiados.

Assim, observa-se que existem sistemas distintos de proteção aos refugiados. O primeiro deles foi instituído pela ONU, em 1951, com a definição clássica e as normas contidas na Convenção de 1951, com destaque para o princípio da não-devolução e para os direitos estabelecidos para os refugiados. Os demais foram criados no âmbito regional, quais sejam: o africano, o latino-americano e o europeu.

O sistema latino-americano abarca a definição ampliada da Declaração de Cartagena de 1984 e outros instrumentos regionais, que reforçaram os princípios da não-devolução e da reunião familiar, o repatriamento voluntário, assim como a relação entre os fluxos de refugiados e os direitos humanos.

Esse sistema pode ser considerado mais avançados à medida que, além de compreender os motivos clássicos de refúgio, apresentam novos motivos, trazendo, assim, uma definição mais abrangente de

refugiado. Com isso, nestes países, um número maior de pessoas pode se enquadrar na categoria de refugiado. Nesse sentido, vale mencionar nosso entendimento acerca das diversas classificações dos grupos de deslocados. Na realidade, independentemente da categoria em que estão inseridas, todas essas pessoas deixam seus países de origem (ou seus lares, no caso dos deslocados internos) porque correm riscos se permanecerem lá e precisam da proteção de outro Estado.

Enquanto os migrantes correm riscos quanto à sua sobrevivência em seus países, os deslocados internos, apátridas e refugiados têm suas seguranças e liberdades ameaçadas. Os deslocados internos (que podem ser tidos como refugiados internos) não conseguem sair de seus países de origem, principalmente em razão dos conflitos, e, por isso, não se classificam como refugiados. Os apátridas já não têm mais o vínculo com o seu Estado de origem e, por isso, não possuem direitos e deveres em relação a este.

Essas classificações procuram distinguir pessoas, que, na essência, padecem do mesmo mal: a falta da proteção de seus países. Diante disso, a maior dificuldade da maioria delas é conseguir se enquadrar na categoria de refugiado e, com isso, ser acolhido em outro Estado e ter direitos reconhecidos. Outro grande obstáculo decorre do fato de que a decisão sobre o reconhecimento de um indivíduo como refugiado fica a cargo dos Estados.

Por fim, é de se ressaltar que a resolução para a questão dos refugiados representa um enorme desafio para a comunidade internacional. Como as causas para o refúgio envolvem a violação de direitos humanos, conflitos e repressão verificados nos países de origem, seria preciso procurar reduzi-las para evitar futuros deslocamentos. Isso requer vultosos investimentos.

Para viabilizar o desenvolvimento econômico e social destes países, bem como para estabelecer instituições políticas sólidas e democráticas. Trata-se de um projeto que exige um esforço conjunto de organizações internacionais, ONGs e, principalmente da vontade política dos Estados. Nesse sentido, a despeito das críticas feitas ao ACNUR, vale destacar que a instituição foi responsável por promover inúmeros avanços em relação aos refugiados. Enfim, não se pode negar as conquistas em favor dessas pessoas ao longo dessas seis décadas, mas os desafios ainda permanecem.

Pelo exposto, com relação aos refugiados, observa-se que a atuação do Brasil, no contexto internacional, sobressaiu-se após a redemocratização política e o estabelecimento da Constituição da República de 1988. Porém, o marco central para a proteção do refugiado no país foi a elaboração da Lei 9.474, em 1997, que formulou um conceito mais moderno de refugiado, estabelecendo direitos e deveres e criou o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), para julgar os pedidos de refúgio no país.

Nesse sentido, a postura do Brasil pode ser vista como modelo, pois, além de promulgar uma lei interna específica, recepcionou tanto a Convenção de 1951 quanto o protocolo de 1967 em seu ordenamento jurídico. Entretanto, embora, teoricamente, o Brasil seja considerado um modelo, na prática, ainda há muito a ser realizado. Assim, é necessária, além de uma maior conscientização nacional, a educação interna para a acolhida de refugiados, pois o desconhecimento sobre a temática gera receios e preconceitos, o que impossibilita o atendimento pelos programas de assistência, proteção e integração dos refugiados no seio da sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

A CRIAÇÃO do Estado de Israel e a questão palestina. **Colegioweb**, 2001. Disponível em:< <http://www.colegioweb.com.br/geografia/a-criacao-do-estado-de-israel-e-a-questao-palestina.html>> Acesso em: 30 ago. 2011.

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e,; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de direito internacional público**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2009

ACHIRON, Marilyn. **Nacionalidade e apatridia**: manual para parlamentares. Genebra: União Interparlamentar, 2005. Disponível em: <http://www.ipu.org/PDF/publications/nationality_p.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2011.

ACNUR. **Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados**. Genebra: Ed. da ONU, 2005.

ACNUR. **A situação dos refugiados no mundo**: em busca de soluções. Genebra, 1995. Disponível em: <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/swr/cx2-3.html>. Acesso em: 20 jul. 2011.

ACNUR. **A situação dos refugiados no mundo**: em busca de soluções. Genebra, 1995. Disponível em: <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/swr/cx2-3.html>. Acesso em: 20 jul. 2003.

ACNUR. **Nota de orientação sobre extradição e proteção internacional de refugiados**. Genebra, 2008. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2\[mode\]=1&tx_danpdocumentdirs_pi2\[fclick\]=%2C59%2C69%2C88&tx_danpdocumentdirs_pi2\[sort\]=filesize%3A1&tx_danpdocumentdirs_pi2\[folder\]=70](http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2[mode]=1&tx_danpdocumentdirs_pi2[fclick]=%2C59%2C69%2C88&tx_danpdocumentdirs_pi2[sort]=filesize%3A1&tx_danpdocumentdirs_pi2[folder]=70)>. Acesso em: 25 jul. 2011.

ACNUR. **Manual de procedimentos e critérios a aplicar para determinar a o estatuto de refugiado:** de acordo com a convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados. Genebra, 1992. Disponível em: < www.cidadevirtual.pt/acnur/refworld/legal/.../mpc-2ap.html >. Acesso em: 28 jun. 2011.

ACNUR; IMDH. **Lei 9474/97 e coletânea de instrumentos de proteção internacional dos refugiados.** 104 p. Brasília, 2005.

ACNUR. **Ação humanitária.** São Paulo, Almada: A triunfadora, 2001.

ALENIKOFF, Alexander. **State-centered refugee law:** from resettlement to containment. In: DANIEL, Valentine. *Mistrusting refugees.* Berkeley: University of California Press, 1995. p. 257-278.

ALMEIDA, Guilherme Assis de. A Lei 9.474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). **O Direito Internacional dos refugiados:** uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001a.

ALMEIDA, Guilherme Assis de. Asilo e Não-violência. In: ARAÚJO, Nádia; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). **O Direito internacional dos refugiados:** uma perspectiva brasileira. São Paulo: Renovar, 2001b. p. 169-175.

ALMEIDA, Guilherme Assis de. **Direitos humanos e não-violência.** São Paulo: Atlas, 2001c.

ALMEIDA, Guilherme Assis de. **O princípio da não violência e os direitos humanos.** São Paulo: Atlas, 2001.

AMARAL JUNIOR, A. do. **O direito da assistência humanitária.** 2001. Tese (Livre docência em Direito Internacional) - Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

ANDRADE, José H. Fischel e MARCOLINI, Adriana. **A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados – breves comentários sobre suas principais características.** In: Revista Brasileira de Política Internacional. Ano 45 No. 1 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000100008 [acessado em 15/08/2010]

ANDRADE, José Henrique Fischel de. A proteção internacional dos refugiados no limiar do século XXI. **Travessia – Revista do Migrante**, São Paulo, p. 39-42, maio/ ago. 1996a.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. **Direito internacional dos refugiados:** evolução histórica (1921-1952). Rio de Janeiro: Renovar, 1996b, p.3

ANDRADE, José Henrique Fischel de. O direito internacional dos refugiados em perspectiva histórica. In: MOISÉS, Cláudia Perrone; AMARAL JÚNIOR, Aberto do. **O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem.** São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1999.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. Refugiados e repatriação voluntária. **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**, Rio de Janeiro, ano 50, n. 107-112, p. 195-221, jan./ dez. 1997.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. **Refugiados:** evolução de seu conceito e de sua proteção institucional a luz do direito das gentes: 1921-1952. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1994.

ANDRADE, José Henrique Fischel. **Direito internacional dos refugiados:** evolução histórica (1921– 1952). Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 52.

ARAÚJO, Cecília. Criação de estado palestino deve ser o fim, não o começo. **Veja on-line.** São Paulo: Abril, 23 set. 2011. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/internacional/criacao-de-estado-palestino-deve-ser-o-fim-nao-o-comeco>> Acesso em: 24 set. 2011.

ARAÚJO, Nácia de; ALMEIDA, Guilherme de Assis (Coords.). **O direito internacional dos refugiados, uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ARENDT, Hannah; RAPOSO, Roberto. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ARZABE, Patrícia Helena Massa. **Direitos humanos: construção da liberdade e da igualdade**. São Paulo: Ed. do Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1998.

ATALIBA, Geraldo. **República e constituição**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. **A polícia federal e a proteção internacional dos refugiados**. Brasília, DF: Ed. da ACNUR/DPF, 2007.

BARRETO, Luiz Paulo Telles. Prefácio. In: LEÃO, Renato Z. R. (Comp.). **O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil**. 2007. p. 5.

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

BARRETO, Luis Paulo Teles Ferreira. O Refúgio e o CONARE. In: **Refúgio, Migrações e Cidadania, Caderno de Debates 1**, ACNUR e IMDH, Brasília, 2006.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

BATISTA, Vanessa Oliveira. **União Européia. Livre circulação de pessoas e direitos de asilo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

BBC. Disponível em:

<http://www.bbc.co.uk/portuguese/especial/2001/meast_maps/2.shtm>.

Acesso em: 15 set. 2011.

BEDIN, Gilmar Antônio et al. **Paradigmas das relações internacionais**: realismo, idealismos, dependência, interdependência. 2. ed. ver. Ijuí: Ed. da Unijuí, 2004.

BIBLIOTECA VIRTUAL DE POLÍTICA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA. **Políticas públicas**. Disponível em: <<http://www4.prossiga.br/Políticas-Publicas/oquee.html>>. Acesso em: 20 abr. 2009.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 7. ed. Brasília, DF: Ed. da UNB, 1995.

BORGES, Leonardo Estrela. **O direito internacional humanitário**, Belo Horizonte, Del Rey, 2006.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em 20 ago. 2011.

BRASIL. **Ministério das Relações Exteriores**. Disponível em: <www2.mre.gov.br>. Acesso em: 01 ago. 2011.

BRASIL. Lei n. 9.474, de 22 de julho 1997. In: ARAUJO, Nadia; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 431-445.

BUENO, José Antônio Pimenta. **Direito Público Brasileiro e análise da Constituição do Império**, ed. Ministério da Justiça e Negócios Interiores. 1958.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direitos Constitucional**. Coimbra: Almedina, 1996.

CARITAS. Disponível em: <<http://www.catedral.com.br/html/caritas.htm>>. Acesso em: 24 ago. 2006.

CARLET, F.; MILESI, Rosita. **Refugiados e políticas públicas**. In: RODRIGUES, Viviane (Org.). *Direitos humanos e refugiados*. Vila Velha/Espírito Santo: Nuares – Centro Universitário Vila Velha; ACNUR; IMDH, 2006.

CARVALHO, Julio Marino de. **Asilo político e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Forense: 2000.

CASELLA, Paulo Borba. Refugiados: conceito e extensão. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 17-26.

CAVERZERE, Thelma Thais. **Direito internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas**. 2. ed. São Paulo: Renovar, 2001.

Colóquio Internacional 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre refugiados. Declaración de San José, 1994. IIDH-ACNUR, 1995. CONARE. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/snj/conare.htm>>. Acesso em: 11 ago. 2011. **Estatuto dos Refugiados de acordo com o Estatuto de 1951 e o Protocolo de 1967**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/events?id=4175230f4>>. Acesso em: 11 ago. 2011.

DA CUNHA, Guilherme. **Migrantes e refugiados: marco jurídico e estratégia no limiar do século XXI**. 2007. Disponível em <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/22393/21956>> Acesso em: 29 ago. 2011.

DALLARI, P. B. **Constituições exteriores**. São Paulo: Saraiva, 1994.

DELGADO, Maurício Goldinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 5ª Ed. São Paulo: LTr, 2006.

DEL´OMO, Florisbal de Souza. **Curso de Direito Internacional Público**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

DOLINGER, Jacob. **Direito Internacional Privado**: parte geral. São Paulo: Renovar, 2003.

ESTADÃO. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,reconhecimento-nao-muda-estado-de-refugiados-palestinos-diz-ministra,770358,0.>>. Acesso em: 18 ago. 2011.

FANTAZZINI, Orlando. **Políticas públicas para as migrações internacionais**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/livros/a_pdf/livro_migracoes_fantazzini.pdf>. Acesso em: 10 set. 2011.

FORUM 21. **Mundo flutuante**: refugiados sobre a terra. Disponível em: <www.agenciaforum21.org/mundo_flutuante.php>. Acesso em: 06 ago. 2011.

GEREMBERG, Alice Leal. A evolução constitucional brasileira do direito de asilo. In: ARAUJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). **O direito internacional dos refugiados**: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 293.

GIORNI. Disponível em: http://www.30giorni.it/articoli_id_10555_16.htm. Acesso em 20 set. 2011.

GÓMEZ, José Maria. **Sobre Dilemas, Paradoxos e Perspectivas dos Direitos Humanos na Política Mundial**. Disponível em: <http://rsi.cgee.org.br/documentos/271/1.PDF>. Acesso em: 25 de jul. de 2011.

GUERRA, Sidney. **Asilados e refugiados**: breve análise do fenômeno migratório. 2007. Não publicado.

GUERRA, Sidney. **Temas emergentes de direitos humanos**. Rio de Janeiro: FDC, 2006.

GUERRA, Sidney; PRONER, Carol (Org.). **Direito internacional humanitário e a proteção internacional do indivíduo**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Ed., 2008.

GUIMARÃES, Eliane Costa; PERIN, Andreza; SANTOS, João Paulo. Seminário “**Refúgio, Migrações e Direitos Humanos**”. Relatório completo. Brasília: IMDH, 2004. Disponível em: <www.migrante.org.br/sem_refugiados_rela_comp.doc>. Acesso em: 27 ago. 2011.

GUTERRES, António. **Alto comissário da ONU discute no STF formas de melhorar a integração de 4,5 mil refugiados**. Disponível em: <<http://www2.stf.jus.br/portaStfInternacional/cms/destaques>>. Acesso em: 20 ago. 2011.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos, o breve século XX 1914-1991**. Tradução Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br>>. Acesso em: 21 de ag. de 2011. Rede Solidária para Migrantes e Refugiados é um espaço de articulação em favor da causa dos migrantes e dos refugiados.

JESUITAS: Missão transformadora. Porto Alegre. Disponível em <www.jesuíta.org.br>. Acesso em 15 de set. de 2011.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O procedimento de concessão de refúgio no Brasil**. Disponível em: <portal.mj.gov.br/services>. Acesso em: 21 ago. 2011.

KOSER, Khalid; BLACK, Richard. The end of the refugee cycle?. In: _____ (Ed.). **The end of the refugee cycle? refugee repatriation and reconstruction**. New York: Berghahn Books, 1999. p. 2-17.

LAFER, Celso. **La reconstrucción de los derechos humanos: un diálogo com el pensamiento de Hannah Arendt.** México: Fondo de Cultura Econômica, 1994.

LUZ FILHO, José Francisco Sieber. Non-refoulement: breves considerações sobre o limite jurídico à saída compulsória do refugiado. In: ARAUJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MARCOLINI, Adriana. As perspectivas para os Refugiados no Século XXI. In: MILESI, Rosita (Org.). **Refugiados: realidade e perspectivas.** São Paulo: Loyola, 2003. p. 197-210.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do Trabalho.** 31ª São Paulo:Ed. Editora Atlas, 2011.

MCNAMARA, Dennis. **Protecting refugees: a field guide for NGOs.** Geneva: United Nations Publications, 2003.

MÉDICI, André Cezar. **Welfare state no Brasil.** Disponível em: <<http://www.terceironome.com.br/brasilemfoco/port/polsoc/saude/welfare/index.htm>>. Acesso em: 20 ago. 2011.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público.** 15. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. vol. I e II.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Direitos humanos e conflitos armados.** Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MELLO, Celso. **Curso de Direito Administrativo.** 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELO, Carolina de Campos. Revisitando o conceito de refúgio: perspectivas para um patriotismo constitucional. In: ARAÚJO, Nadia;

ALMEIDA, Guilherme Assis (Org.). **O Direito Internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro, Renovar, 2001.

MELLO, Leonel Itaussu A. COSTA, Luís César Amand. **História Moderna e Contemporânea**. São Paulo: Scipione, 1991.

Mentes Modernas. Disponível em:

<<http://www.mentesmodernas.com.br/entenda-o-conflito-israel-x-palestina.html>>. Acesso em: 10 ago. 2011. -

MILANI, Carlos R. S. Globalização e Contestação na ordem mundial contemporânea. **Caderno CRH**, Salvador, v. 19, n. 48, set./dez. 2006.

Disponível em:

<www.cadernocrh.ufba.br/include/getdoc.php?id=1443&article=415>. Acesso em: 06 ago. 2011.

MILESI, Rosita; CARLET, Flavia. **Refugiados e Políticas Públicas: pela solidariedade, contra a exploração**. Instituto de Migrações e Direitos Humanos. Brasília, DF. 2010. Disponível em:<
<http://www.migrante.org.br/IMDH/ControlConteudo.aspx?pubId=8edc17c5-0e58-490e-83fb-3a66c527019f>. Acesso em: 19 set. 2011.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969*, t. V. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970.

MOREIRA, Júlia Bertino. **A questão dos refugiados no contexto internacional (de 1943 aos dias atuais)**. 2006. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2006.

MOREIRA, Júlia Bertino. **A problemática dos refugiados na América Latina e no Brasil**. Cadernos PROLAM/USP. São Paulo, v. 2, n... 7, p. 57-76, 2005.

MOTA. Myriam Becho. BRAICK, Patrícia Ramos. **História das cavernas ao Terceiro Milênio**. 2 ed. São Paulo: Moderna, 2002.

OLIVEIRA, Márcia Maria de Oliveira. A mobilidade humana na tríplice fronteira: Peru, Brasil e Colômbia. **Estudos Avançados**, v. 20, n. 57, p. 183-196, 2006.

ONU. **Ações unidas no TTP I**. Disponível em: <
<http://www.onu.org.br/brasil-contribui-com-960-mil-dolares-para-agencia-da-onu-de-assistencia-aos-refugiados-palestinos>>. Acesso em: 18 ag. 2011.

PACÍFICO, Andréa Maria Calazans Pacheco. **O capital social dos refugiados: bagagem cultural versus políticas públicas**. 2008. Tese. (Doutorado) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

PACÍFICO, Andréa Maria Calazans Pacheco. **O capital social dos refugiados: bagagem cultural e políticas públicas**. Maceio: EDUFAL, 2010.

PAIVA, Odair da Cruz. Refugiados de guerra e imigração para o Brasil nos anos 1940 e 1950 Apontamentos. **Travessia - Revista do Imigrante**, São Paulo, n. 37 p. 25-30, maio/ago. 2000.

PIOVESAN, Flávia; STEINER, Henry. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 8. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Direito Constitucional Internacional**. 10 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacionais dos refugiados. In: _____. **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Max Limonad, 1999. p. 95.

PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nadia; ALMEIDA, Guilherme Assis (Org.). **O Direito Internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. São Paulo: Malheiros, 2003.

PNDU. Disponível em:

WWW.pndu.org.br/unv/projetos.php?id_unv=20>. Acesso em 20 set. de 2011.

PRESTON, Rosemary. Researching repatriation and reconstruction: who is researching what and why?. In: BLACK, Richard; KOSER, Khalid (Ed.). **The end of the refugee cycle?:** refugee repatriation and reconstruction. New York: Berghahn Books, 1999. p. 18-36.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado**. Salvador: Juspodivm, 2009.

REFUGIADOS. Disponível em:

<http://www.hrea.org/index.php?doc_id=511>. Acesso em: 25 jul. 2011.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público: curso elementar**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

REZEK, José Francisco. **O Direito Internacional no Século XXI: textos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2002.

RICHARD, Guy et al. **A história inumana: massacres e genocídios das origens aos nossos dias**. Instituto Piaget, 1998.

RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. **The rights of aliens and refugees**. Illinois: southern Illinois university Press, 1990, p. 46-47.

SAMPAIO, Cíntia. **Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário: evolução e reflexões para seu fortalecimento**. Disponível em:

<<http://www.migrante.org.br/IMDH/fckeditor/editor/filemanager/connectors.aspx/userf>> . Acesso em 20 set. de 2011.

SANTIAGO, Emerson. Liga das nações. **InfoEscola**, maio 2010. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/historia/liga-das-nacoes>>. Acesso em: 24 maio 2011.

SILVA, G. E. Nascimento e. Os refugiados políticos e asilo territorial. In: ARAÚJO, Nadia; ALMEIDA, Guilherme Assis (Org.). **O Direito Internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro, Renovar, 2001.

SILVA, Geraldo Eulálio Nascimento e; ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 2002.

SWINARSKI, Christophe. **Direito internacional humanitário como sistema internacional da pessoa humana: principais noções e institutos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

TEIXEIRA, Jose Horário Meirelles. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

TRINDADE, Antônio Augusto Caçado. **A proteção internacional dos direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos**. São Paulo: Saraiva, 1991.

TRINDADE, Antônio Augusto Caçado. Desafios para Efetiva Proteção Internacional dos direitos Humanos. In: MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de (Org.). **Desafios do Direito Internacional contemporâneo**. Brasília, DF: IPRI, 2007.

TRINDADE, Antônio Augusto Caçado; PEYTRIGNET, Gérard; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados**. San José: IIDH; Brasília, DF: ACNUR, 1996.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados: aproximações ou convergências. In: _____; PEYTRIGNET, Gérard; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana**: Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados. San José: IIDH; Brasília, DF: ACNUR, 1996.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados: aproximações ou convergências. In: _____; PEYTRIGNET, Gérard; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana**: Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados. San José: IIDH; Brasília, DF: ACNUR, 1997.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **2005 global refugee trends**: statistical overview of populations of refugees, asylum-seekers, internally displaced persons, stateless persons, and other persons of concern to UNHCR. Geneva, 2006. Disponível em: <www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/4486ceb12.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2011.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. Disponível em: <www.unhcr.org/excom/EXCOM/44e8cb52.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2011.

UNRWA. *Statistics*. 31 mar. 2006. Disponível em: <[TTP://www.un.org/unrwa](http://www.un.org/unrwa)>. Acesso em: 10 jun. 2007

UOL NOTÍCIAS. Cotidiano. São Paulo, 28 jun 2008. Disponível em:<<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/2008/06/28/ult5772u204.jhtm>> . Acesso em 25 ago. 2011.

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito internacional público**. São Paulo Saraiva, 2009

VOLTAIRE. **Dicionário Filosófico**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2002 p. 494 e 497.

WACHOWICZ, Marcos. O Direito de Asilo como expressão dos Direitos Humanos. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná**. Disponível em:

<<http://calvados.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/viewfile/1776/1473>>.

Acesso em: 06 ago. 2011.