

DIREITOS HUMANOS E REFUGIADOS

César Augusto S. da Silva
(organizador)





DIREITOS HUMANOS E REFUGIADOS

César Augusto S. da Silva
(organizador)



2012

1. Refugiados. 2. Migrantes. 3. Direito de migração. 4. Direito internacional público. I. Silva, Cesar Augusto S. da.

Sumário

Apresentação	09
A DECLARAÇÃO DE CARTAGENA DE 1984 E OS DESAFIOS DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS, 20 ANOS DEPOIS Wellington Pereira Carneiro	13
A ACOLHIDA DA POPULAÇÃO REFUGIADA EM SÃO PAULO: A SOCIEDADE CIVIL E A PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS Liliana Lyra Jubilut	33
REFLEXÕES SOBRE A QUESTÃO RACIAL E REFUGIO NO SISTEMA BRASILEIRO Wellington Pereira Carneiro Janaina Matheus Collar	57
REFUGIADOS E POLÍTICAS PÚBLICAS Rosita Milesi Flavia Carlet	77
O ESTADO DIANTE DA QUESTÃO DOS REFUGIADOS Francielle Uber	99
REFUGIADOS: OS REGIMES INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS E A SITUAÇÃO BRASILEIRA Cesar Augusto Silva da Silva Viviane Mazine Rodrigues	123



A REFUGIADA

“Ela é uma refugiada
Eu vejo seu rosto
Eu vejo você olhando fixamente de volta pra mim
Ela é a refugiada
Sua mãe diz que
Um dia ela vai viver na América

De manhã
Ela está esperando
Esperando pelo navio para velejar
Velejar para longe
Seu pai vai para a guerra
Ele vai lutar
Mas ele não sabe para que
Seu pai foi para a guerra
Sua mãe diz que um dia ele vai
Voltar de muito longe
Me ajude
Como você pode me ajudar?

À noite
Ela está esperando
Esperando seu homem chegar
E pegar em sua mão
E levá-la para esta terra prometida
Ela tem um rostinho bonito
Mas na época errada
No lugar errado
Ela tem um rostinho bonito
Sua mãe diz que
Um dia ela vai viver na América
Sim, América

Ela é uma refugiada
Ela está voltando
Ela está vindo lhe fazer companhia
Ela é uma refugiada
Sua mãe diz que
Um dia ela vai viver na América”

U2 – War (Guerra) - 1983

APRESENTAÇÃO

Esta é uma obra coletiva em torno da reflexão central sobre os direitos humanos dos refugiados. São pessoas que, conforme os parâmetros jurídicos internacionais, são obrigadas a migrar de um país a outro ou de uma região a outra, perdendo, ainda que temporariamente, suas raízes, sua identidade, e precisando se adaptar a um novo mundo e a uma nova realidade. Primariamente, recebem ajuda de organizações não-governamentais e organismos internacionais que trabalham com questões humanitárias.

Os textos de Viviane Mozine Rodrigues, Wellington Carneiro, Lilliana Lira Jubilit e Rosita Milesi denotam a preocupação com o nascimento e o desenvolvimento integral do direito internacional dos refugiados, sobretudo em relação à situação específica destas populações nos países de asilo, particularmente em nações como o Brasil. Também demonstram que o fenômeno da migração e do refúgio vem crescendo de forma assustadora nos últimos tempos, mesmo com os esforços da comunidade internacional em busca de equacionar este problema sistêmico global.

Neste sentido, o Brasil é apresentado como um dos países que adotaram uma legislação avançada na área dos direitos humanos dos refugiados, inspirado na Declaração Regional de Cartagena de 1984, e um dos mais atuantes nas políticas de recebimento e “reassentamento” destas populações de expatriados em nível mundial, ainda que de forma incipiente. Este fenômeno é tratado com um olhar positivo.

Mesmo que não seja muito visível para a imprensa e para a massa da população, as políticas públicas e ações brasileiras em torno dos refugiados ganham destaque no texto dos analistas que compõem esta coletânea, frisando a adesão do país aos acordos internacionais em torno da questão, bem como a produção legislativa interna.

Por outro lado, particularmente o texto da pesquisadora Francielle Uber analisa o problema sob a perspectiva do Estado nacional e seu direito à segurança no âmbito acadêmico das relações internacionais. Avalia como os Estados nacionais podem fazer cálculos de custo e benefício em torno de receber mais ou menos refugiados advindos de todas as partes do mundo, e não necessariamente estarem preocupados de forma central com problemas humanitários.

A população de pessoas forçadas a migrar devido a conflitos e perseguições de todo o tipo, chamada de refugiados ou deslocados internos conforme atravessem ou não fronteiras internacionais, chegou ao número de 43,3 milhões no mundo inteiro ao final de 2009. Dentre elas estão 15,2 milhões de refugiados propriamente ditos (47% mulheres e crianças), 27,1 milhões de deslocados internos e cerca de um milhão de solicitantes de refúgio, conforme os dados dos organismos internacionais que lidam com a temática dos direitos humanos, tal qual o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) ou o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV).

A persistência de conflitos armados, das guerras e de perseguições políticas de todo o tipo impede de forma geral o retorno dos deslocados e refugiados aos seus países de origem, aumentando o tempo de fixação destas pessoas nos países de asilo. Isto faz das políticas de equacionamento definitivo em torno desta questão algo de fundamental importância. As repatriações voluntárias registradas nos últimos tempos foram muito pequenas em relação ao mesmo fenômeno, se contarmos os últimos vinte anos, em uma tendência decrescente. Portanto, as situações concretas prolongadas de refúgio já representam mais da metade dos refugiados sob os cuidados do Alto Comissariado da ONU para estas pessoas, conforme seu relatório anual de 2009.

Assim, esta obra torna-se essencial como fonte de pesquisa para todos aqueles que são preocupados com o fenômeno sistêmico das mi-

grações internacionais e do refúgio, visto que os governos dos Estados nacionais e a sociedade civil em geral precisam lidar obrigatoriamente com estas pessoas por cada vez mais tempo, acabando por produzir muitos choques de cultura e de adaptação. É necessário refletir a respeito de assuntos como discriminação, intolerância, direitos humanos e segurança; todos conexos com o fenômeno das migrações forçadas e dos refugiados.

César Augusto S. da Silva
Professor da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da UFGD
Doutorando em Ciência Política pela UFRGS



A DECLARAÇÃO DE CARTAGENA DE 1984 E OS DESAFIOS DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS, 20 ANOS DEPOIS

Wellington Pereira Carneiro¹

Introdução

Os critérios para a definição do estatuto de refugiado introduzido na Declaração de Cartagena de 1984 no âmbito das Américas é comumente referido como a ampliação do conceito de refugiado, o que constitui uma simplificação mais ou menos lógica, já que, a grosso modo, ampliou as possibilidades da proteção internacional. No entanto, com um pouco de rigor, podemos notar que a perspectiva introduzida na Declaração de Cartagena para a definição do estatuto de refugiado não é uma simples ampliação e parte de bases qualitativamente distintas abrindo novos horizontes para a proteção internacional.

Como veremos, o conceito de refugiado nunca partiu da mesma base teórica e tem sido um processo dinâmico marcado pelo pragmatismo, na tentativa de responder, em geral a posteriori, a crises humanitárias já instaladas e fluxos de refugiados já em marcha. Com as mudanças no cenário internacional ocorridas no pós-Guerra Fria, o espírito de Cartagena não só continua vigente, mas se torna cada vez mais útil.

¹ Mestre em Direito Internacional pela Universidade de Moscou “Drujby Narodov”. Mestre em Direitos Humanos pela Universidade de Oxford, Inglaterra.

I. Os Primórdios da Proteção Internacional:
as perspectivas jurídicas e sociais

As definições de refugiados antes da Convenção da Organização das Nações Unidas de 1951 se basearam em critérios distintos para definir quem é um refugiado. Este processo ocorreu no marco das soluções ad hoc adotadas pela comunidade internacional para responder a crises humanitárias, produto de eventos históricos que produziram grandes deslocamentos forçados.

De 1920 até 1935, os refugiados eram definidos de forma praticamente convencional e casuística com base em um critério grupal, tomando principalmente o fato de ser membro de um determinado grupo de pessoas² privadas da proteção de seu estado de origem. Este critério apareceu simultaneamente aos primeiros instrumentos jurídicos de proteção às minorias. Principalmente na Europa, após a Primeira Guerra Mundial, a Liga das Nações firmou vários tratados com os países vencidos visando a proteção de minorias nacionais³. Tratados foram firmados com a Polônia, o Estado Servo-croata-esloveno, a Albânia e a Bulgária, entre outros instrumentos contendo a proteção de minorias étnicas, linguísticas e religiosas, assim como introduzindo a responsabilidade internacional com respeito à proteção de pessoas. Sob o signo deste período a Liga das Nações também aplicou o mesmo critério nas primeiras ações internacionais jurídicas e políticas, para a proteção das pessoas forçadas a abandonar seus locais de origem para buscar proteção alhures.

2 HATHAWAY, James C. *The law of refugee status*. Toronto: Butherworths, 1st Edition 1991, pag. 3 e 4.

3 J. REHMAN. *The weakness in the international protection of minority rights* (The Hague: Kluwer Law International, 2000), p.40, on Department for Continuing Education Syllabus and Reading List, Unit B.

O conceito jurídico, portanto, foi extremamente útil para proteger esses grupos que foram deslocados forçadamente, como os armênios vitimados pela perseguição do Estado Turco, os assírios caudeus, os russos, etc. Em geral neste período primou a negativa da proteção do estado através da retirada da cidadania ou desnacionalização, como os russos brancos e os armênios que foram privados das cidadanias soviética e turca, respectivamente.

Desde o começo, para obter o reconhecimento da condição de refugiado a pessoa deveria estar fora dos limites de seu país de origem, ou seja, a proteção humanitária internacional sempre esteve midiaticizada pelo conceito político da soberania nacional.

O segundo critério adotado antes de 1951 tomou como base a perspectiva social, que atuou entre os anos de 1935 e 1939⁴. Neste período a ideia era proteger as pessoas, independente de qualquer definição de grupo, mas que de alguma forma tinham sido afetadas por um evento político ou social. Este critério também representou um avanço no sentido de possibilitar a proteção não apenas com base grupal, mas a todos que haviam de facto, e não apenas de jure, perdido a proteção de seu estado de origem. O estabelecimento deste critério foi inegavelmente influenciado pela ascensão do nazismo na Alemanha em 1933, que imediatamente desencadeou perseguições massivas, primeiramente baseadas em critérios políticos (comunistas, sociais democratas, sindicalistas) e logo étnicos. A chamada “Noite dos Cristais”, que marcou o início da perseguição de cunho anti-semita em grande escala ocorreu em 1935. Gradativamente, o nazismo estabeleceu todo um sistema de intolerâncias e violências, em que opositores, líderes, homossexuais, artistas, cientistas e não arianos em geral foram implacavelmente perseguidos e exterminados. A proteção internacional respondeu à extensão do fenômeno persecutório.

4 Ibid, HATHAWAY, James C.

2. A Perspectiva Individualizada da Convenção da ONU de 1951

No final da Segunda Guerra Mundial, havia cerca de 800 mil refugiados espalhados pela Europa e o ACNUR foi estabelecido com menos de 50 funcionários que encontraram um lar para milhares de pessoas nos anos seguintes. No entanto, rapidamente se aprofundou a Guerra Fria e foram deflagrados processos de independência, principalmente na África e Ásia, a guerra na Indochina e outras guerras, resultando que não só o problema de refugiados no mundo não foi resolvido senão que se estendeu, chegando à assustadora cifra de 22,5 milhões em 2003, a maior da história. Atualmente este número se encontra em aproximadamente 15,4 milhões de pessoas⁵. Interessante notar que no final da Guerra Fria o número de refugiados no mundo chegava a 11 milhões, tendo praticamente duplicado em pouco mais de uma década e sofrido um decréscimo por primeira vez no biênio 2003/2004.

Com a Convenção de 1951, relativa ao estatuto dos refugiados, pela primeira vez se estabeleceu um instrumento universal de proteção desta natureza. Portanto qualquer pessoa, independente de seu grupo social ou de um evento político ou social determinado, poderia se beneficiar da proteção internacional. Os critérios da Convenção de 1951 claramente recolhem as experiências anteriores e demonstra como foi sendo construído o conceito jurídico de definição do estatuto dos refugiados já não de forma ad hoc, mas universal. A universalidade foi aplicada no sentido jurídico da definição do conceito de refugiado, ainda que politicamente os estados tenham limitado temporal e geograficamente suas obrigações, ou seja, sendo aplicado apenas aos eventos ocorridos antes de 1951 na Europa, na esperança de que o problema de refugiados fosse localizado e que pudesse ser resolvido num determinado espaço de tempo, o que infelizmente nunca ocorreu⁶.

5 Disponível em: <www.unhcr.ch>.

6 As reservas geográficas (Europa) e temporais (eventos ocorridos antes de 1º de janeiro

Para a convenção de 1951 é refugiada toda 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 país⁷ (...).

Desta forma, o conceito de 51 reflete o desenvolvimento do conceito de refugiado, incorpora o elemento racial e nacional como fatores determinantes da perseguição como no período da definição grupal e considera o acontecimento ou evento desencadeador da perseguição como parte integrante da definição da condição de refugiado.

A característica fundamental que diferencia a perspectiva para a definição do conceito de refugiado dos critérios anteriores é que a Convenção individualiza o refugiado, e o critério se centra na pessoa do refugiado. Aqui o refugiado(a) é um ser concreto que tem uma raça professa, uma crença religiosa, tem uma nacionalidade, pertence a um grupo social ou sustenta determinadas opiniões políticas e, exatamente por isso, é perseguido ou teve negada a proteção de seu estado de origem, ou este estado não pôde e não pode protegê-lo.

A grande novidade que foi de uma originalidade que permanece como exemplo único até hoje no direito internacional é que transforma o temor numa categoria jurídica, já que a perseguição não necessita ser efetiva, mas a ameaça real e o temor já justificam a proteção internacional

de 1951) foram levantadas através do protocolo de 1967 que universalizou a proteção internacional.

7 Convenção de 1951, relativa ao estatuto dos refugiados, adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução n. 429 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. Entrou em vigor em 22 de abril de 1954, de acordo com o artigo 43. Série Tratados da ONU, n. 2545, v. 189, p. 137.

daquela pessoa. Este critério é absolutamente coerente com a proteção da pessoa humana, da preservação de direitos fundamentais, já que não atua sobre dano senão preservando a pessoa de sofrer violação de seus direitos fundamentais. Tal critério vem sendo universalizado no arcabouço da preservação dos direitos humanos fundamentais, onde em geral os mecanismos jurídicos são acionados por violações desses direitos, tendo caráter reparatório. Pois se tratamos de direitos fundamentais, cabe sobretudo a proteção, cabe evitar as violações e não atuar sobre o dano, quase sempre irreparável do direito fundamental da pessoa humana.

3. A Perspectiva da Declaração de Cartagena de 1984

A Declaração de Cartagena surgiu no contexto dos conflitos que afetaram gravemente a América Central no final dos anos setenta e principalmente durante os anos oitenta. Os conflitos internos da Nicarágua, El Salvador e Guatemala provocaram o deslocamento de milhares de pessoas. Na Ata de Paz de Contadora, firmada nesta ilha do Panamá, os governos dos países da região tentaram criar as condições para a paz na América Central, abordando o tema dos refugiados como problema político fundamental para a busca de uma paz duradoura. Em 1984 os países do grupo de Contadora se reuniram, a convite do governo da Colômbia, na cidade histórica de Cartagena de Índias para elaborar um conceito sumamente original e pragmático que tem renovado a proteção internacional na América Latina e influenciado outros.

O conceito introduzido em Cartagena tem suas fontes inspiradoras na Declaração da Organização da Unidade Africana sobre os problemas específicos de refugiados na África e no Pacto de São José da Costa Rica. Na África, com o processo de independência foi estabelecido um mecanismo solidário para acolher os refugiados, com critérios amplos e generosos, principalmente como produto de ocupações estrangeiras das

metrópoles coloniais e assim apoiar os povos que lutavam pela autodeterminação. Com as independências, porém, estes critérios amplos foram caindo em desuso.

A perspectiva de Cartagena, como afirmado anteriormente, não é uma simples extensão do conceito de refugiado, já que o conceito não introduz novos elementos à perspectiva individualizada da Convenção, mas parte de bases completamente distintas para definir o estatuto de refugiado. Cartagena parte da situação objetiva do entorno político e social que poderá afetar qualquer pessoa independentemente de seus atributos individuais.

Para Cartagena devem ser considerados refugiados:

as pessoas que tenham fugido dos seus países porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

Este conceito, portanto, é construído a partir dos direitos fundamentais da pessoa humana, protegendo-os a vida, a segurança e a liberdade; logo se completa a partir da realidade objetiva que ameaça esses direitos, seguindo implicitamente o critério convencional do fundado temor, apenas que aqui o fundado temor se constrói a partir da realidade local que afeta a pessoa do refugiado. Ou seja, primeiro se generaliza para depois individualizar.

Tomando em consideração a complementaridade dos sistemas de proteção da pessoa humana que surgiram no direito internacional, notamos que a Convenção de 1951 se serve principalmente das fontes dos direitos humanos, enquanto que Cartagena, além disso (vida, segurança e liberdade), estabelece uma ponte segura com o direito internacional humanitário, sobretudo no que se refere à diferença fundamental durante

os conflitos, a distinção entre combatentes e não combatentes. Particularmente, os dispositivos das Convenções e protocolos de Genebra que estabelecem as garantias mínimas nos conflitos armados internos e interestatais, a proibição do ataque a alvos civis, do recrutamento forçado, das mutilações ou tortura, tomada de reféns, as execuções extrajudiciais ou tratamentos desumanos e degradantes contra pessoas civis ou fora de combate, entre outros elementos em situações de conflito⁸. Estes são os abusos do direito internacional humanitário que geralmente provocam os deslocamentos de populações inteiras com o fundado temor de serem ameaçadas por estas práticas ou acontecimentos.

Além disso, há importantes conexões e complementaridades entre os conceitos da Convenção de 51 e da Declaração de Cartagena. Justamente por partirem de critérios diferentes, mas no marco do mesmo fenômeno, em momentos se complementam e se cruzam. A realidade é sempre mais dinâmica que os critérios jurídicos formais – poderíamos dizer que a realidade é colorida e os conceitos “branco e preto”.

Com efeito, numa situação objetiva que descreve e que baseia Cartagena, de violência generalizada, conflito ou violação maciça dos direitos humanos, é muito mais fácil ser perseguido por qualquer razão, inclusive aqueles elementos individualizados da convenção de 1951. Esta é a dinâmica da violência ou das situações em que a proteção do estado desaparece, se mata ou prende a qualquer um, torturam e estupram, é muito mais fácil sofrer qualquer violação grave por ser negro, por ser mulher, por ser de determinado partido político ou por qualquer outro critério da convenção. Se a violência chega a ameaçar qualquer pessoa, muito mais ainda aqueles estigmatizados por seus atributos individuais, longamente definidos na história da humanidade como padrões de discriminação. Em situações objetivas como aquelas que descreve a Declaração de Cartagena,

8 International Humanitarian Law. Answer your questions, ICRC international committee of the Red Cross, ICRC Productions, Geneva.

ainda mais rapidamente que as demais pessoas, os discriminados se transformam em perseguidos.

3.1. O Deslocamento Interno⁹

Um elemento importantíssimo da Declaração de Cartagena foi que, há vinte anos, durante a Guerra Fria, teve a coragem de começar a enfraquecer a mediatização da soberania nacional para a proteção da pessoa humana. Cartagena abordou o tema do deslocamento que, a grosso modo, são situações semelhantes àsquelas protegidas pelo refúgio, mas que por alguma razão não puderam cruzar uma fronteira nacional. Sabemos que as fronteiras nacionais são convenções legais que no momento da violência ou da perseguição têm pouca relevância prática para quem foge para salvar sua vida. Ao incluir o deslocamento interno na proteção internacional Cartagena deu um passo histórico, ainda não completamente concluído, para incluir os deslocados sob a égide da proteção internacional¹⁰. Com este passo, a Declaração de Cartagena afirma no contexto dos deslocamentos forçados que a razão de humanidade deve prevalecer sobre a razão de estado, já que o conceito de soberania inclui o dever de proteger a população.

3.2. A Original Versão Brasileira

Vários países, desde 1984, vêm incorporando o conceito de Cartagena em suas legislações nacionais sobre refugiados. O Brasil igualmente

⁹ Declaração de Cartagena.

¹⁰ Documentos particularmente relevantes neste sentido ver: Guiding principles on Internal displacement, extract from the document E/CN.04/1998/53.Add.2, dated 11 February 1998. Ver também a Resolução da Assembléia Geral de 20 de fevereiro de 2002, A/RES/56/164, Protection of and assistance to internally displaced persons.

o fez em 1997 com a promulgação da lei 9.474/97, onde em seu artigo 1º, inciso III, enriquece o espírito de Cartagena, determinando que será reconhecido como refugiado no Brasil a partir da seguinte original formulação: “III – devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade e buscar refúgio em outro país”.

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 vítimas de migrações forçadas no mundo. A hipótese de violência generalizada como grave violação de direitos humanos vem sendo aplicada desde os primórdios da aplicação da lei e tem servido para proteger sobreviventes de conflitos armados que conseguem chegar ao Brasil.

A interpretação deste conceito vem sendo construída gradualmente, com responsabilidade e cautela pelo CONARE – Comitê Nacional de Refugiados – porém com um claro espírito de proteção e de preservação do instituto do refúgio, evitando seu uso indevido ou com fins migratórios, visto que caem inevitavelmente na alçada de outros mecanismos de proteção. O refúgio tem como coluna vertebral a garantia do non-refulement, ou não devolução, que o diferencia qualitativamente de outros tipos de proteção das pessoas humanas. Mas seria prematuro supor que o Brasil através deste artigo deu o primeiro passo para desenvolver a proteção integral de todos os migrantes forçados, incluídos os famélicos e vítimas de catástrofes sociais ou ambientais.

No entanto, com todo o cuidado que o tema merece, sem cair em ampliações que ameaçariam a própria possibilidade de proteção dos estados, o ACNUR vem afirmando de longa data que a violação grave e sistemática de direitos sociais, quando produto da perseguição por raça, credo, grupo social ou opiniões políticas, enseja o refúgio, já que transforma a vida no país de origem insuportável ou inviável mesmo sem ter havido uma clara ameaça violenta ou contra a liberdade. Contudo, o Brasil

sozinho não pode assumir os compromissos, que devem ser de toda a comunidade internacional, de estabelecer um sistema de proteção humanitária integral a todos os deslocamentos forçados de pessoas devido à mais variadas violações de direitos humanos, inclusive a fome, as necessidades econômicas intensas, ou as catástrofes ambientais. A formulação da lei brasileira, assim como o de Cartagena, soa inevitavelmente como um anúncio visionário para a proteção humanitária no futuro.

3.3. Migrações Forçadas e as Crises Humanitárias

O conceito de Cartagena se torna estratégico numa época em que a natureza dos conflitos armados vem mudando rapidamente, quando ocorrem conflitos cada vez mais anárquicos ou para afirmar uma identidade de grupo. O mais trágico das novas faces da guerra são os níveis de violência e, sobretudo, a violência contra a população civil, a afirmação da violência sexual como arma de guerra, que sempre existiu, e que atualmente foi elevada à categoria de tática militar, para desmoralizar e estabelecer o controle social. Já não primam os conflitos entre estados, que podem ser obrigados e responsabilizados internacionalmente, primam conflitos de grupos armados que frequentemente recorrem à violência generalizada e aos crimes atrozes para afirmar seu poder ou controle local.

Com o enfraquecimento dos estados nacionais muitos conflitos vêm marcados pela identidade de grupo como na ex-Iugoslávia, ou na África, principalmente a partir do genocídio de Ruanda. Nestes conflitos o “outro”, seja quem for, é inimigo e consequentemente alvo militar. Durante a Primeira Guerra Mundial, apesar de sua extensão e tragicidade as vítimas civis foram 5%, sendo o restante combatentes. Nos conflitos dos anos 90 somente cerca de 10% das vítimas foram combatentes, sendo a esmagadora maioria das vítimas civis inocentes.

3.4. Elementos da Crise Humanitária na Colômbia

É importante notar que no conflito colombiano também ocorre o mesmo fenômeno, ainda que não exista identidade étnico linguística, mas sim o messianismo político – portanto, aquele que não colabora é automaticamente informante colaborador ou infiltrado, gerando ataques generalizados à população civil, extorsões massivas, assassinatos e massacres de todo tipo. Nos conflitos onde primam os agentes não estatais os recursos para manter a guerra vêm da exploração da própria população civil, com uma espécie de vinculação forçada ao conflito, o cultivo forçado de coca ou o pagamento dos impostos de guerra, a famosa “vacuna”¹¹, e transformando o domínio sobre as pessoas e recursos de uma região, o chamado controle social no principal objetivo militar. As consequências são catastróficas: existem cerca de 11 mil combatentes infantis¹², 3 a 4 milhões de deslocados internos¹³ e por volta de 250 mil colombianos nos países limítrofes, milhares de sequestrados, assassinatos seletivos e escravos sexuais¹⁴.

O caráter da guerra demonstra que o espírito de Cartagena não só continua vigente mas vem se tornando imprescindível na proteção internacional, já que cada vez mais os refugiados não são importantes intelectuais opositores de regimes autoritários, ou membros de grupos étnicos discriminados por estados chauvinistas, mas pessoas comuns, trabalhadores, jovens e mulheres que são envolvidos involuntariamente em conflitos armados onde os seres humanos se transformaram no principal recurso de guerra.

11 Informe del Alta Comisionada para los derechos humanos sobre la situación de los DDHH en Colombia E/CN.4/2000/11, par. 25.

12 Comisión Colombiana de Juristas, balance del año 2003.

13 Primer informe conjunto de la procuraduría general de la nación y la defensoría del pueblo sobre cumplimiento de la sentencia T-25 de 2004.

14 Informe de Codhes (Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento) Bogotá, 08 Julio 2004.

4. O Reassentamento de Refugiados

O “reassentamento” se consolidou como alternativa de proteção nos anos 70 durante a crise do sudeste asiático. Milhares de pessoas do Vietnã, Camboja e Laos se lançavam ao mar fugindo da violência e eram interceptadas em águas internacionais sem um país de asilo que as acolhesse, ficando conhecidas como boat people. Igualmente, quando alcançavam terra, muitos países da região não eram signatários da convenção ou do protocolo, não permitindo a integração local desses refugiados. Assim, o reassentamento se transformou na única alternativa de solução duradoura para estas pessoas que não podiam permanecer no mar ou nos países onde alcançavam terra.

Ele é utilizado nestas situações em que tais pessoas não podem permanecer no primeiro país de refúgio, por distintas razões, ou o estado de primeiro asilo não quer ou não consegue protegê-las, ou porque a pessoa tem dificuldades ou impossibilidade de integração, ou ainda porque o agente perseguidor também cruza a fronteira.

O ACNUR sempre pautou pelas soluções duradouras para que os refugiados encontrem um novo lar no país que os acolheu ou voltem para casa, sempre voluntariamente, e quando o perigo já passou, ou então diante da impossibilidade ou inviabilidade das duas primeiras soluções, sejam re-assentados em um terceiro país que os acolha.

As razões que determinam a necessidade de re-assentamento são, em geral, as seguintes:

1) Necessidade de Proteção Legal ou Física: ocorre quando o Estado nega a proteção legal, ou a pessoa esteja em risco de devolução ao país onde foi perseguida, o que faz com que o ACNUR a reconheça como refugiada “sob mandato” ou independente do país onde esta se encontra – neste caso cabe ao ACNUR encontrar um novo lar para ela. Isto

ocorre, por exemplo, quando o país não é parte da Convenção de 1951 ou do protocolo e não recebe refugiados. A necessidade de proteção física ocorre quando os refugiados continuam sendo perseguidos no país de asilo, encontram-se em perigo de sofrer detenção arbitrária ou ameaçadas e o Estado receptor por alguma razão não pode ou não possui mecanismos para protegê-la.

2) Necessidades de Saúde: Muitas vezes o refugiado se encontra doente e no país de acolhida não dispõe da possibilidade de tratamento médico adequado, ou devido a problemas de saúde se encontra em situação de dependência de um sistema de proteção social ou da presença de familiares.

3) Sobreviventes da Violência ou Tortura: Os sobreviventes de tortura ou violência sistemática ou sexual podem apresentar graves sequelas físicas ou psicológicas e podem requerer tratamento adequado, o que muitas vezes requer que estas pessoas sejam reassentadas nos países onde encontram a disponibilidade de cuidados especiais.

4) Mulheres em Situação de Risco: Muitas mulheres ao cruzar as fronteiras em busca de proteção podem ser vítimas de discriminação ou abuso e enfrentar situações de assédio por serem estrangeiras em situação de vulnerabilidade. Igualmente, podem se tornar vítimas de diversas formas de exploração, inclusive sexual ou prostituição, o que pode significar outras formas de perseguição pelo fato de serem mulheres. Muitas vezes as mulheres fogem sozinhas com seus filhos pequenos, o que implica em uma carga emocional e econômica que agrava sua situação de trauma e vulnerabilidade. Muitas mulheres podem se tornar vítimas de perseguição devido às atividades políticas de membros de sua família, o que aponta que nem sempre é dado o devido peso ao seu fundado temor de perseguição.

As mulheres vítimas de tortura ou abuso sexual podem não ter facilidade de expressar suas experiências com entrevistadores com pouca sensibilidade de gênero, o que pode provocar indeferimentos injustos de seus pedidos de refúgio e, portanto, resultar que fiquem legalmente desprotegidas e necessitem de reassentamento.

5) Reunificação Familiar: A unidade da família é um princípio da proteção internacional da pessoa e consta da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Muito frequentemente, perseguições e violências que provocam o refúgio dispersam ou dizimam parcialmente as famílias. Promover sua reunificação representa um profundo conteúdo humanitário, além de servir como base de proteção natural e mútuo apoio entre os membros do grupo familiar, considerando não apenas a dependência estritamente econômica mas um universo mais amplo da interdependência emocional e afetiva dos grupos familiares, o que é fundamental para seu bem-estar.

6) Crianças e Adolescentes: Segundo a Convenção sobre os direitos das crianças “as crianças e adolescentes merecem especial atenção e assistência”, devido à dependência econômica e emocional e suas necessidades especiais de desenvolvimento, e ainda, devido a seu estatuto legal e social limitado pela menoridade. O reassentamento de menores, sobretudo se desacompanhados, deve ser levado a cabo com extremo cuidado. Um menor não acompanhado não é um órfão, no entanto o ACNUR promove o reassentamento no contexto da unidade das famílias. O ACNUR se opõe ao reassentamento com fins de adoção caso exista alguma esperança razoável de que algum dos pais ou parentes diretos estejam vivos. O reassentamento de menores deve sempre estar permeado pelo princípio básico do melhor interesse do menor. Podem ocorrer casos de menores mutilados, vítimas de trauma ou que estejam sob ameaça física,

ou de recrutamento forçado, nestes casos o reassentamento de toda a família é aconselhado.

7) Refugiados Idosos: Os refugiados idosos podem ser particularmente vulneráveis quando confrontados com as causas e efeitos de se tornar um refugiado. A separação da família ou o trauma de perder parentes durante a perseguição ou fuga pode causar profundas consequências sociais e emocionais. A capacidade de integração em ambiente diverso cultural e socialmente pode ser um processo muito mais difícil e penoso para os idosos, além do sofrimento pelo desarraigo ser mais profundo. Da mesma forma a possibilidade de reingressar no mercado de trabalho ou de prover a própria subsistência pode ser limitada. Não pode haver critérios uniformes para definir um refugiado idoso, já que os grupos humanos têm expectativas de vida diferentes. O reassentamento de refugiados idosos deve sempre ser permitido e promovido independente de limites de idade, no contexto da reunificação familiar.

8) Refugiados sem Perspectivas de Integração Local: No contexto geral da busca de soluções duradouras, o reassentamento deve ser promovido quando um refugiado evidentemente não possui perspectivas de repatriação voluntária num período futuro razoável e tampouco tem a possibilidade de permanecer no primeiro país de asilo de forma adequada ao seu perfil cultural, educacional, religioso e social. O ACNUR promove a integração local em condições de dignidade para todos os refugiados. Em certos contextos os refugiados num determinado país de asilo podem ser vítimas de discriminação sistemática ainda que estejam seguros, ou são obrigados a viver em condições pouco dignas. Diferentemente do reassentamento de urgência por necessidade de proteção, o reassentamento por falta de integração local deve ser promovido quando determinadas circunstâncias ocorrem, sobretudo a existência de um país disposto a

recebê-los. Este tipo pode se aplicar quando o país de primeiro asilo não oferece um asilo de qualidade, quando ocorrem restrições à possibilidade de integração local ou quando se reassentam famílias a um ambiente culturalmente mais favorável à integração local¹⁵.

9) O Reassentamento Solidário no Marco dos 20 anos de Cartagena: O Brasil estabeleceu com o ACNUR um acordo de reassentamento de refugiados em 1999 que vem sendo implementado desde então, ganhando novo impulso a partir da cooperação com a volta da representação do ACNUR no Brasil. O espírito de Cartagena vem se refletindo nas novas propostas do governo do Brasil, aplaudidas de pé pelo ACNUR no marco das comemorações dos 20 anos de Cartagena. Na reunião preparatória de Brasília (26 e 27 de agosto 2004), com a presença de representantes dos governos e da sociedade civil dos países do Cone Sul, Argentina, Uruguai, Paraguai, Chile, Bolívia, e Peru, os delegados do governo brasileiro propuseram a criação de um programa de reassentamento regional ao qual qualquer país poderia se associar no momento que considerasse oportuno, propondo-se a receber refugiados reassentados que se encontram em outros países da região, com miras a encontrar uma solução duradoura aos milhares de colombianos nos países limítrofes.

O Brasil e o Chile são países emergentes de reassentamento, já que tradicionalmente este era implementado apenas nos países industrializados, e ao propor esta iniciativa mantêm a generosa tradição de asilo da América Latina que sempre buscou soluções no marco regional para seus próprios refugiados. Os países latino-americanos reformularam o antigo conceito de carga compartilhada, sendo que os refugiados não podem ser vistos como uma carga, preferindo chamar o princípio da Convenção de 1951 de dever de solidariedade internacional.

15 Resettlement Handbook. Division of International protection, United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva July 1997.

O anúncio foi bem aceito pelos países que recebem um grande número de refugiados colombianos e que vivem uma situação preocupante do ponto de vista social, humano e de segurança para estes refugiados. Com o recrudescimento dos controles migratórios e fronteiriços desde os atentados de 2001, a estigmatização e o “refoulement” indireto, inclusive de parte de companhias aéreas têm sido uma constante, restando praticamente como única alternativa de fuga o cruzamento da fronteira mais próxima, onde muitas vezes, devido ao fluxo excessivo, às debilidades de segurança ou às restrições econômicas, encontrar uma solução duradoura se torna muito difícil. O reassentamento solidário vem oferecer uma alternativa viável num mundo mais conflitivo que produz cada vez mais refugiados, porém num contexto de fronteiras cada vez mais fechadas.

Desde a definição grupal, a solidariedade e o espírito humanitário vêm encontrando novas formas de dar proteção aos perseguidos que nunca deixaram de dar passos adiante, nadando contra a corrente muitas vezes, mas avançando seguros respondendo aos novos desafios da proteção internacional. Neste sentido o reassentamento solidário poderá futuramente ser um novo passo forjado neste momento histórico na América Latina, no desenvolvimento da proteção integral da dignidade da pessoa humana.

Conclusão

O direito internacional dos refugiados, como demonstra a Declaração de Cartagena e o Plano de Ação do México, nunca deixou de se desenvolver numa forma pragmática e flexível, buscando novos espaços humanitários, em um mundo cada vez mais fechado, xenófobo e securitizado. Tenta-se afirmar que as possibilidades de busca de novos espaços humanitários é ilimitada, mas obviamente não o são, e as crises de refugiados tornam-se cada vez mais securitizadas e percebidas como ameaças insolúveis. Centenas de milhares de possíveis retornos se tornam cada vez mais complexos, diante da ocupação do espaço público e privado nos paí-

ses deixados para trás. Os fluxos mistos, ou seja, de migrantes e refugiados e o contrabando de seres humanos tornam-se cada vez mais frequentes nos contextos de refugiados.

Por outro lado, ao estrangular-se o espaço humanitário nos países tradicionais de refúgio, cada vez mais se abre e se torna viável o espaço humanitário nos países emergentes, oferecendo novas oportunidades de integração, devido ao crescimento econômico e a ampliação das ofertas de emprego e renda.

O mundo ainda padece de um déficit colossal de oportunidades de integração e o que os programas de reassentamento oferecem fica muito aquém das necessidades. São 100 mil vagas oferecidas ao ano, para uma necessidade de milhões de pessoas.

Portanto, em contraposição à securitização, é necessário incrementar a ligação do tema dos refugiados à proteção internacional dos direitos humanos e aos sistemas de construção da paz e segurança internacionais. O deslocamento forçado é um crime contra a humanidade, reconhecido e tipificado no estatuto de Roma; no entanto, raríssimos são os procedimentos por este crime. O enfoque integral da proteção aos direitos humanos, os mecanismos de imposição e construção da paz, por meio das missões de paz, a punibilidade dos crimes contra a humanidade e o trabalho humanitário devem atuar de forma independente, mas coerente dentro de um sistema de prevenção e resolução de conflitos. A anomalia tornou-se regra e o deslocamento e as atrocidades viram algo corriqueiro num mundo de realismo político cínico e conformista. Aos poucos vai-se percebendo que permitir o agravamento das crises e a inércia na resolução de conflitos não convém aos países ricos e destrói os países pobres. A paz e segurança e o desenvolvimento aos poucos se reconhecem, no espaço da política internacional.

Desta forma o intenso “zig-zag” na busca de cada vez mais escassos espaços humanitários deve ser facilitada e fazer a carga dos refugiados mais leve, o trabalho humanitário menos penoso, o retorno mais acessível e paz menos longínqua.



A Acolhida da População Refugiada em São Paulo: a sociedade civil e a proteção aos refugiados

Liliana Lyra Jubilut^{1*}

Introdução

São Paulo, juntamente com o Rio de Janeiro, é o núcleo mais antigo de atendimento a refugiados no Brasil. Nessa cidade a acolhida dos solicitantes de refúgio e dos refugiados ocorre por meio da parceria entre a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP²) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) – órgão subsidiário da Organização das Nações Unidas (ONU) encarregado, desde 1950, da proteção à população refugiada (que engloba os refugiados, os solicitantes de refúgio e pessoas em situações análogas – como, por exemplo, os deslocados internos).

No âmbito desse convênio existe, oficialmente desde 1994, o Centro de Acolhida para Refugiados, que assiste, orienta e auxilia a população refugiada a recomeçar suas vidas e resgatar sua dignidade no Brasil.

Trata-se de uma população vitimada em seus direitos mais fundamentais, uma vez que são refugiadas as pessoas que têm bem-fundado temor de perseguição, em função de sua raça, religião, nacionalidade, opi-

1* Professora e Pesquisadora da Faculdade de Direito do Sul de Minas. Consultora do Projeto Cáritas /ACNUR para criação do Conselho Brasileiro sobre Refugiados. Doutora em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo - USP.

2 As organizações e expressões seguidas de suas siglas entre parênteses serão doravante referidas por essas.

nião política ou pertencimento a um grupo social; que estejam fora de seu Estado de origem e/ou residência habitual; e que sejam carecedores e merecedores de proteção internacional. Ou seja, são pessoas que não podem contar com a proteção de seus Estados prescindindo do auxílio da comunidade internacional e contando com a solidariedade dos demais Estados e sociedades civis.

Essa solidariedade é essencial para a população refugiada dado que, por um lado, são os Estados que asseguram efetivamente a proteção aos seus direitos fundamentais, ao concederem o status de refugiado em seus territórios, uma vez que são os Estados as esferas primárias de realização dos Direitos Humanos³; e que, por outro lado, podendo a sociedade civil ser vista como a manifestação concreta dos valores de uma determinada sociedade - por exemplo, pelo trabalho das Organizações Não - Governamentais (ONGs) -, ela vem a ser o principal meio de integração dos refugiados a esta.

No caso do Brasil verifica-se a existência dessa solidariedade tanto na esfera estatal como na sociedade civil.

O Estado Brasileiro se ocupa do tema dos refugiados, como se denota da aprovação de uma lei específica sobre o mesmo (a 1ei 9.474/97) – que inclusive amplia a proteção concedida pelos diplomas internacionais universais patrocinados pelo ACNUR (a Convenção de 1951 sobre o Status de Refugiado⁴ e o Protocolo de 1967 sobre o Status de Refugiado⁵) – e

3 Pode-se dizer que o Estado é a esfera primária de realização dos Direitos Humanos, já que é nele que as pessoas residem efetivamente e podem exercer a cidadania, requisito para a efetivação dos Direitos Humanos. Conforme nos ensina Hannah Arendt: “Os direitos humanos pressupõem a cidadania não apenas como um fato e um meio, mas sim como um princípio, pois a privação da cidadania afeta substantivamente a condição humana, uma vez que o ser humano privado de suas qualidades – o seu estatuto político – vê-se privado de sua substância, vale dizer: tornado pura substância, perde a sua qualidade substancial, que é de ser tratado pelos *outros* como um *semelhante*”. (cf. LEGROS apud LAFER, 1999, p. 151).

4 Doravante referida por Convenção de 51.

5 Doravante referido por Protocolo de 67.

um órgão próprio para a análise das solicitações de refúgio – o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE).

Já a sociedade civil tem papel essencial na proteção ampla da população refugiada; papel que vem desempenhando há mais de 25 anos, como se verá a seguir.

1. A sociedade civil e a proteção da população refugiada

A parceria entre a CASP e o ACNUR é fruto de uma dupla tradição: por parte da Igreja Católica a tradição de se ocupar da questão dos excluídos, entre os quais a população refugiada, e por parte do ACNUR a tradição de buscar organizações locais para serem suas agências implementadoras.

O ACNUR tem dois objetivos principais:

(1) providenciar a proteção dos refugiados e (2) promover a implementação de soluções duráveis para esta questão. De acordo com o *General Information Paper* publicado pelo ACNUR em novembro de 1982, ele realiza tais funções da seguinte maneira: ‘Ao buscar o primeiro objetivo ele [ACNUR] procura promover a adoção de padrões internacionais de tratamento dos refugiados e a efetiva implementação destes padrões em áreas como emprego, educação, moradia, liberdade de circulação, e garantias contra o retorno forçado para um país no qual o refugiado possa ter razões para temer uma perseguição. Ao buscar o segundo objetivo, o ACNUR procura facilitar a repatriação voluntária dos refugiados, ou, quando esta não é uma solução possível, procura auxiliar os governos dos países de asilo para que os mesmos possibilitem a auto-subsistência dos refugiados o mais rapidamente possível’⁶.

Ou seja, são os objetivos principais do ACNUR a proteção, a assistência e a integração da população refugiada.

6 Jubilut, 2003, p.152.

Para realizar esses objetivos o ACNUR atua diretamente em situações emergenciais (por exemplo, em caso de guerras civis quando são estabelecidos campos de refugiados) e em situações não consideradas emergenciais (como, por exemplo, o atendimento a refugiados em centros urbanos, que é o que ocorre no Brasil), quando então recorre à sociedade civil, mais especificamente às ONGs e coordena o trabalho. As ONGs locais que se tornam parceiras do ACNUR para implementar os objetivos supracitados são as denominadas agências implementadoras.

Pode-se dizer que o conceito de ONGs:

é definido pelos teóricos e pelos profissionais internacionais das mais diversas formas, conforme a perspectiva adotada. A referência a organizações não-governamentais é usualmente utilizada para organizações sociais que não são estatais, nem mercantis. E que sendo privadas, não visam a fins lucrativos e, sendo animadas por objetivos sociais, públicos ou coletivos, não são estatais⁷.

As ONGs existem há muito tempo, mas recentemente, com a globalização e o advento de problemas de âmbito mundial e/ou transnacional, ganharam força e passaram a atuar em uma vasta gama de áreas, defendendo os mais diversos tópicos e tratando de temas tão variados quanto a proteção a uma dada espécie de animais e a geração de renda, por exemplo.

Elas ganham especial destaque na temática dos Direitos Humanos, sobretudo na esfera internacional, dado que o sistema internacional de proteção dos Direitos Humanos é complementar à citada proteção primária que deve ser assegurada pelos Estados, e que, em sendo organizações que “repousam sobre o direito interno do Estado onde se constituíram, mas podem, em função da natureza de seus objetivos, desempenhar ativi-

7 SANCHEZ, 2002, p. 154.

dades de caráter transacional”⁸ acabam por trazer ao cenário internacional as realidades, peculiaridades e problemas locais, auxiliando o respeito àquelas e o enfrentamento desses.

Assim, as ONGs são um dos motores da efetivação dos Direitos Humanos, pois

[e]las estão por toda parte e são uma parte vital do regime geral de direitos humanos. Acima de tudo, ONGs de direitos humanos trazem à tona os fatos. Elas também contribuem para o estabelecimento de padrões, bem como da promoção, implementação e efetivação das normas de direitos humanos. Elas que provocam e dão energia [à causa]. Elas espalham a mensagem dos direitos humanos e mobilizam pessoas a realizá-la⁹.

Desta feita, as ONGs estabelecem a agenda da comunidade internacional, apontando, por meio de suas ações, os temas de maior destaque em um dado momento e, por conseguinte, os valores de maior relevância social.

Tal fato é significativo em um cenário internacional em que ainda se tem os Estados como seus principais atores, em que ainda há enormes diferenças de poder entre os Estados, e em que ainda não há garantia total de acesso do indivíduo a todas as instâncias decisórias; ou seja, um cenário internacional com um “déficit democrático”.

As ONGS são

[...] assim uma força democratizante das relações internacionais e organizações internacionais e, ainda, são as representantes autori-

8 SANCHEZ, 2002, p.155.

9 Cf. STEINER, H. J.; ALSTON, P., 2000, p. 938. “NGOs pervade and are a vital part of the overall human rights regime. Above all, human rights NGOs bring out the facts. They also contribute to standard-setting as well as to the promotion, implementation and enforcement of human rights norms. They provoke and energize. They spread the message of human rights and mobilize people to realize that message” – tradução livre da autora.

zadas da ‘opinião mundial’. Elas são, dessa feita, as representantes legítimas das ‘pessoas’ no mundo na esfera internacional, de um modo que os Estados, até mesmo os democráticos, e os representantes de Estados, não o são [...]”¹⁰.

Elas representam o “agir conjunto” defendido por Hannah Arendt como a base da política e retiram disso a sua legitimidade. Essa legitimidade lhes permite exigir a concretização normativa de seus valores; agregando força jurídica à sua força moral.

Conforme Celso Lafer:

[...] numa perspectiva mais idealista, as ONGs apontam para o significado vetorial dos direitos humanos que, como valor, nunca se esgota como um dado da realidade, mas que se inova e se projeta no futuro enquanto *vis directiva* de conduta”¹¹.

A relevância do papel das ONGs, e conseqüentemente da sociedade civil, no cenário internacional é tamanha que o artigo 71 do tratado constitutivo da ONU (a Carta das Nações Unidas) permite que elas façam parte do sistema geral dessa, por meio de sua participação no Conselho Econômico e Social (ECOSOC)¹².

O ACNUR, ao buscar parcerias com a sociedade civil, consagrando a prática da ONU, consegue ao mesmo tempo melhorar a efetivação dos Direitos Humanos dos refugiados e aumentar a legitimidade de sua atuação. Ademais, consegue, ainda, aprimorar a possibilidade de recons-

10 Cf. ANDERSON, K. apud STEINER; ALSTON, 2000, p. 951. “[...] NGOs are therefore a force for democratizing international relations and international institutions and, moreover, the authoritative bearers of ‘world opinion’. They are therefore the legitimate representatives in the international sphere of ‘people’ in the world, in a way in which their states, even democratic states, and their state representatives, are not [...]” – tradução livre da autora.

11 LAFER, C., 1999, p. 198-199.

12 Até meados do ano 2000, aproximadamente 2000 ONGs tinham assento junto ao ECOSOC. cf. STEINER; ALSTON, 2000, p. 980.

trução das vidas dessa população, dado que, como mencionado, as ONGs conhecem a realidade local e, por isso, enquanto agências implementadoras, auxiliam sobremaneira a integração dos refugiados em suas novas sociedades.

As agências implementadoras realizam, sob supervisão e financiamento do ACNUR, os programas desse em relação aos refugiados e solicitantes de refúgio¹³. São 3 os principais programas, que correspondem aos supracitados objetivos principais do ACNUR: proteção (aspectos jurídicos), assistência (aspectos sociais), e integração (no local do refúgio).

No Brasil existem 2 agências implementadoras do ACNUR que realizam esses programas: a CASP e a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CARJ)¹⁴. Além delas, o ACNUR tem contato com novos parceiros, especialmente para a prática do reassentamento¹⁵, que consiste na transferência de um refugiado já reconhecido, mas com problemas de adaptação, proteção ou necessidades especiais para um segundo Estado de acolhida¹⁶.

O ACNUR e a CASP têm conseguido expandir a proteção aos refugiados a outros centros; essa, por exemplo, com base em uma nova parceria com a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR).

Essa parceria entrou em vigor em 2004, que foi um ano de evolução na proteção dos refugiados em São Paulo, e no Brasil, como se verá na sequência; demonstrando que a CASP tenta sempre inovar em seu papel de representante da sociedade civil na defesa dos excluídos.

13 A relevância da atuação das ONGs no que tange aos refugiados é tamanha que o ACNUR estabeleceu o programa Parcerias em Ação (PARinAC) como meio de aproximar as ONGs entre si e com o ACNUR a fim de incrementar o atendimento à população refugiada.

14 Entre a CASP e a CARJ há uma divisão geográfico-administrativa para facilitar o atendimento aos refugiados.

15 O reassentamento é, juntamente com a integração local e a repatriação, uma solução durável proposta pelo ACNUR.

16 Como a Associação Padre Antonio Vieira da Companhia de Jesus, em Porto Alegre e, mais recentemente, a Cáritas Regional do Estado de São Paulo.

2. A Cáritas Arquidiocesana de São Paulo

A CASP é uma das 140 dioceses que formam a Cáritas Brasileira que, por sua vez, é uma das organizações nacionais que formam a *Caritas Internationalis*¹⁷.

A *Caritas Internationalis* é uma organização não-governamental que existe oficialmente¹⁸ desde 1950¹⁹. Ela reúne atualmente 162 Cáritas Nacionais (entre as quais algumas datam do final do século XIX²⁰) e procura auxiliar as populações em suas maiores necessidades em mais de 200 Estados.

A atuação da *Caritas Internationalis* é internacionalmente reconhecida, tanto que, desde 1967, esta organização tem status de observadora junto ao ECOSOC.

A Cáritas Brasileira existe desde 1956, sendo ligada à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), e podendo ser considerada o braço social da Igreja Católica, uma vez que visa à assistência social, a promoção humana e a transformação da sociedade.

A CASP foi fundada em 1968 (e refundada em 1987) e busca organizar a solidariedade para alcançar a justiça e a fraternidade. Ela atua em várias frentes entre as quais pode-se destacar: (1) políticas públicas; (2) ações emergenciais; (3) ações de organização das comunidades e (4) preocupação com o tema do trabalho, renda e economia popular solidária.

A CASP é, como mencionado, uma parceira oficial (agência implementadora) do ACNUR no Brasil, condição na qual se soma a outras 500 ONGs ao redor do mundo, entre as quais 17 Cáritas Nacionais²¹.

17 Para maiores dados vide <www.caritas.org>.

18 A antecessora da *Caritas Internationalis* foi a *Caritas Catholica*, criada em 1924.

19 Antes de sua criação oficial a *Caritas Internationalis* auxiliou vítimas de um terremoto no Japão em 1948, bem como vítimas da Segunda Guerra Mundial.

20 Cf. <www.caritas.org>.

21 Cf. <www.unhcr.ch>.

3. A acolhida da população refugiada em São Paulo antes da Caritas Arquidiocesana de São Paulo²²

Antes da parceria entre a CASP e o ACNUR já existia atendimento à população refugiada em São Paulo.

Como mencionado, a Igreja Católica tem tradição na proteção aos refugiados no Brasil. Em São Paulo ela se ocupa do tema desde a década de 1970, quando atuava por meio da Comissão Justiça e Paz.

À época a proteção abrangia principalmente refugiados sul-americanos, vietnamitas e cubanos.

Contudo, tal proteção sofria limitações dado que (1) o ACNUR, apesar de ter um escritório *ad hoc* no Brasil desde 1977, ainda não tinha seu mandato como órgão internacional reconhecido pelo governo brasileiro (o que somente ocorreu em 1982), (2) o Brasil passava pela ditadura militar e era, à época, um Estado “produtor” de refugiados e (3) o Brasil, também em função da ditadura não concedia o status de refugiados a não-europeus, valendo-se da reserva geográfica prevista na Convenção de 1951²³ (pela qual os Estados poderiam limitar o status de refugiado somente a pessoas que tivessem se tornado refugiadas em decorrência de eventos na Europa. Somente foi revogada com o advento do Protocolo de 1967²⁴ – o que afetava especialmente aos latino-americanos que fugiam de regimes similares ao aqui existente²⁵) para tão-somente autorizar o trânsito ou permanência restrita dessas pessoas no Brasil.

22 Para maiores dados vide: JUBILUT, L. L., 2003, cap. 1 do Título IV.

23 Cf. artigo 1 B (1) a.

24 Este documento também revogou a reserva temporal prevista na Convenção de 1951 pela qual os Estados poderiam limitar a concessão do status de refugiado a pessoas com problemas de perseguição antes de 1º de janeiro de 1951.

25 A semelhança entre os regimes não-democráticos existentes em vários Estados da América do Sul que “produziam” refugiados e o regime de ditadura militar no Brasil também é apontada como um dos motivos para a não concessão do status de refugiado aos latino-americanos, pois dela resultaria a admissão, ainda que indireta, das violações de direitos humanos por regimes dessa natureza.

O trabalho em São Paulo oferecia assessoria jurídica e auxílio para habitação e saúde, bem como para integração²⁶ e tinha o apoio da atuação do Cardeal Emérito de São Paulo, Dom Paulo Evaristo Arns, que por seu comprometimento com os Direitos Humanos, apoiava e fortalecia a causa dos refugiados²⁷.

Com o advento da redemocratização e da Constituição Federal de 1988 a proteção aos Direitos Humanos passou a ser um dos temas da agenda nacional e, com isso, a proteção aos refugiados deixou de ser oficiosa.

Em função deste fato, o atendimento à população refugiada em São Paulo passou a se concentrar na CASP, até como marco desse novo período da história.

4. O atendimento à população refugiada pela Cáritas Arquidiocesana de São Paulo

4.1. O atendimento antes da Lei 9.474/97

A lei 9.474/97 é o marco legal da proteção dos refugiados no Brasil, mas no período entre a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988 e seu advento as bases para a proteção jurídica dos refugiados já existem no ordenamento jurídico brasileiro.

A primeira dessas foi a Portaria Interministerial 394 de 1991, que estabeleceu um procedimento específico para a concessão do refúgio (combinando a atuação do ACNUR e do governo brasileiro) e ampliou os direitos e garantias assegurados aos refugiados.

26 Os vietnamitas, por exemplo, foram auxiliados no estabelecimento de oficinas de costura como fonte de renda.

27 Tanto que em 1985 foi condecorado com a Medalha Nansen – honraria dada pelo ACNUR a pessoas que se destacam na proteção aos refugiados.

Nesse período, o ACNUR realizava uma entrevista com os solicitantes de refúgio que eram recebidos na CASP e, com base nela, elaborava um parecer, recomendando ou não a concessão do status de refugiado. Esse parecer era encaminhado ao Ministério das Relações Exteriores, que, após fornecer seu próprio parecer, o enviava ao Ministério da Justiça para a decisão final do caso. Tal decisão era publicada no Diário Oficial da União, quando então um ofício do ACNUR era enviado à CASP ou à CARJ, a partir do qual a Polícia Federal emitia documentação para o refugiado.

Desse procedimento pode-se depreender que todo o contato direto de atendimento ao solicitante de refúgio e ao refugiado era feito pela CASP/CARJ, fato que continua inalterado até hoje. Atualmente há um outro núcleo de atendimento direto no Brasil, em Brasília, em virtude da parceria entre a CASP e o Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH).

No período de início da redemocratização do Brasil, pode-se dizer que foram os angolanos o grupo principal de refugiados atendidos.

Isso porque a guerra civil em Angola se recrudesceu e o governo brasileiro começou a aceitar uma definição ampliada dos motivos para a concessão de refúgio, passando, assim, a acolher pessoas que não se enquadravam diretamente na definição de refugiado da Convenção de 1951, revista pelo Protocolo de 1967, sendo esse a segunda base lançada para a proteção atual dos refugiados no Brasil.

Ao lado dos angolanos foram recebidos também grupos de outras duas regiões que vivenciavam conflitos internos: a ex-Iugoslávia e a Libéria.

Essa prática reflete o “espírito de Cartagena”, em referência à Declaração de Cartagena de 1984 que conclama os Estados a ampliarem a definição dos motivos de concessão de refúgio para estender a acolhida a um maior número de pessoas, baseando-se no caráter humanitário do instituto do refúgio. Tal atitude servirá de modelo para a adoção de uma das grandes inovações da lei 9.474/97: a consagração da grave e genera-

lizada violação de Direitos Humanos como motivo legal de concessão de refúgio no Brasil²⁸.

4.2. O atendimento após a Lei 9.474/97

Em função da mencionada preocupação, após a redemocratização do Brasil, com o tema dos Direitos Humanos e, conseqüentemente, dos refugiados, em 1996 foi elaborado um projeto de lei exclusivo para a proteção dessa população, que se converteu em lei em 1997.

A lei 9.474/97 apresenta, além da mencionada definição ampliada, alguns pontos essenciais para a proteção dos refugiados, entre os quais se destacam: (1) o estabelecimento do CONARE como órgão multifacetado e encarregado das decisões em primeira instância sobre a concessão do refúgio e das políticas públicas para os refugiados²⁹, como mencionado; (2) o estabelecimento de um procedimento específico para a concessão do refúgio; (3) o fato de ser um diploma específico sobre refugiados não misturando a proteção a esses com temas gerais de migração; (4) a permissão para obtenção de documentos pelos solicitantes de refúgio, e (5) o fato de elencar soluções duráveis para os refugiados.

Esses pontos são importantes, pois auxiliam a realização dos programas de proteção, assistência e integração da população refugiada.

28 Cf. artigo 1º, III da lei 9.474/97.

29 Cf. artigo 12 da lei 9.474/97: “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; (II) decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado; (III) determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado; (IV) orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados; (V) aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei”.

No que tange ao **PROGRAMA DE PROTEÇÃO** pode-se dizer que a criação do CONARE e de um procedimento específico para a concessão do refúgio coroam todo o trabalho realizado no Brasil com os refugiados. Isso porque retiram da proteção o caráter de temporário ou provisório e incluem no ordenamento jurídico a preocupação com a proteção à população refugiada de modo inquestionável, agregando à legitimidade a legalidade da proteção, o que para um Estado positivista como o Brasil é essencial.

De acordo com João Paulo de Faria Santos:

A proteção, tida como ação governamental prioritária, vem desde a garantia de liberdades (não-expulsão, direito à vida e à segurança), afirmando-se em políticas positivas, reconhecimento da condição de refugiado junto ao Governo brasileiro, através do CONARE (Ministério da Justiça), obtenção de passaporte quando necessário e documentação para o acesso ao trabalho³⁰.

O procedimento de concessão de refúgio se inicia com o pedido de refúgio perante um funcionário da Polícia Federal, do qual resulta um *Termo de Declarações*, que traz as razões pelas quais se está solicitando refúgio e as circunstâncias da entrada do solicitante no Brasil³¹, além dos dados pessoais básicos do solicitante de refúgio servindo como o documento desse até a emissão de um *Protocolo Provisório*³² pelo governo brasileiro.

Em seguida, o solicitante de refúgio é encaminhado para a sede da CASP³³, onde se localiza o Centro de Acolhida para Refugiados de São Paulo.

30 SANTOS, 2003, p. 138.

31 A solicitação de refúgio suspende os processos e procedimentos criminal e administrativo pela entrada irregular ou ilegal do solicitante de refúgio no Brasil.

32 Cf. artigo 21 da lei 9.474/97, *caput*: “Recebida a solicitação de refúgio, o Departamento de Polícia Federal emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional, o qual autorizará a estada até a decisão final do processo”.

33 O procedimento aqui descrito se baseia na experiência da CASP. O procedimento na CARJ é similar.

O solicitante de refúgio preenche um questionário e passa por uma entrevista com advogados, que elaboram um *Parecer de Elegibilidade*, baseando-se tanto no questionário preenchido, quanto na entrevista individual realizada por eles com os refugiados.

Esses pareceres são compostos de três partes principais: (1) o resumo do questionário e da entrevista, apontando-se aspectos pessoais do solicitante (nome, idade, nacionalidade e filiação, por exemplo) e aspectos relativos ao seu pedido de refúgio (por que razão deixou seu Estado de origem e/ou residência habitual e por que está solicitando refúgio no Brasil, por exemplo); (2) a descrição da situação objetiva do Estado de origem e/ou de residência habitual, que traz informações atualizadas acerca do Estado de onde veio o solicitante, a fim de se trazer elementos que corroborem a história relatada e (3) a recomendação ou não do reconhecimento do solicitante como refugiado.

Verifica-se que as duas primeiras partes funcionam como justificativa para a decisão apontada na parte final. Esta decisão se baseia na adequação da história relatada e das condições pessoais do solicitante aos diplomas legais (no caso brasileiro a lei 9.474/97, a Convenção de 51, e o Protocolo de 67), que trazem as situações nas quais existe o direito de ser reconhecido como refugiado.

Em função da competência exclusiva do governo brasileiro para conceder refúgio em seu território, em virtude de vigor no Direito Internacional o princípio da soberania territorial; o solicitante de refúgio se submete, então, a uma nova entrevista, desta vez com um representante CONARE.

Após essa segunda entrevista, o representante do CONARE relata a entrevista a um grupo de estudos prévios, formado por representantes dos Ministérios de Estado, do ACNUR e, desde 2004, de um representante da sociedade civil. Esse grupo elabora um parecer recomendando ou não a aceitação da solicitação de refúgio. O parecer é encaminhado ao plenário do CONARE, quando será discutido e terá o seu mérito apreciado.

Caso a decisão seja no sentido de aprovar a solicitação de refúgio, o solicitante faz seu registro junto à Polícia Federal e recebe a documentação como refugiado, que vem a ser o *Registro Nacional de Estrangeiros* (RNE). Se a decisão do CONARE for em sentido inverso, o solicitante tem 15 dias após a sua notificação³⁴ para se retirar do Brasil ou para entrar com um recurso³⁵ junto ao Ministro da Justiça, a quem caberá a decisão final.

A CASP auxilia os solicitantes de refúgio com orientações jurídicas ao longo de todo o processo, realizando, assim, o **PROGRAMA DE PROTEÇÃO** aos refugiados. Ademais, ela auxilia na obtenção de outros documentos que não o Protocolo Provisório, como o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS)³⁶, sem os quais a proteção aos solicitantes de refúgio e refugiados estaria incompleta, dado que sua completude deriva de sua interação com a assistência e integração da população refugiada, as quais são impossíveis sem essa documentação.

Com o **PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA**, a CASP, ao longo de todo o procedimento de solicitação de refúgio atende a população refugiada (que engloba tanto os refugiados reconhecidos quanto os solicitantes de refúgio) em suas necessidades.

Esse atendimento engloba os serviços básicos de moradia, saúde e alimentação. Desta forma, como no caso da integração, beneficia-se da rede de parceiros da CASP.

As parcerias são o grande destaque do atendimento em São Paulo, e atualmente a CASP conta com dezenas de parceiros em várias áreas. A

34 Notificação que, diferentemente do que ocorria antes do advento da lei 9.474/97, não é feita somente por meio de publicação no Diário Oficial da União, mas pessoalmente ao notificado (normalmente pela Polícia Federal).

35 Recurso que não conta com maiores formalidades, podendo ser escrito pelo próprio refugiado.

36 Cf. artigo 21, parágrafo 1º da lei 9.474/97.

CASP acredita ter como papel (1) articular a ação social, (2) educar à solidariedade e (3) motivar a sociedade como um todo a “assumir” a causa dos refugiados. As parcerias são a síntese da teoria e da prática sem a qual não se pode realizar a acolhida real dos refugiados.

Em função da paridade de direitos estabelecida pela Constituição Federal, no *caput* do artigo 5º e no parágrafo 2º do artigo 12, entre nacionais e estrangeiros, a população refugiada pode também se valer de serviços públicos gratuitos, que são relevantes no que tange à assistência.

Quanto à moradia a CASP se beneficia das parcerias com o Arsenal da Esperança (um albergue para homens) e com a Associação Mulher-Vida (uma casa de acolhida para mulheres), bem como pode se valer da rede pública de albergues na qual não conta com o benefício da reserva de vagas.

Na área da saúde há a possibilidade de acesso da população refugiada à rede pública de saúde (hospitais e postos de atendimento). A CASP também conta com o apoio da Associação Paulista dos Cirurgiões Dentistas (APCD) e com a parceria com o Serviço Social do Comércio (SESC), que possui o SESC Odonto, para tratamentos odontológicos.

Existe uma parceria com o Instituto de Psiquiatria do Hospital das Clínicas para tratamento clínico individual ou atendimento em grupo (por meio da arte-terapia), que é essencial quando se trabalha com uma população marcada por situações agudas de stress que podem criar ou aprofundar traumas psíquicos³⁷.

Dentro da verba fornecida pelo ACNUR, há ainda a previsão de compra de medicamentos considerados essenciais.

O **PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA** também auxilia a população refugiada com orientações para matrículas em escolas e, na medida do possível, ajuda nas necessidades básicas e em situações de emergência.

37 Para mais detalhes vide Santana (2001).

No **PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO** o foco principal é a reconstrução da vida do refugiado e sua inserção na sociedade brasileira.

Nas palavras do Cardeal Arcebispo de São Paulo, Dom Cláudio Hummes: “A integração é o ponto mais alto da inserção do refugiado no novo ambiente, tornando-o auto-suficiente. É também, o ponto mais exigente, lidando sobretudo com a inserção no mundo do trabalho, com tudo que isso requer [...]”³⁸.

A primeira etapa para a integração local é a participação do solicitante de refúgio em aulas de português. Essas aulas ocorrem no SESC e na CASP (ministradas por voluntárias).

A partir do momento em que a língua portuguesa não é mais um obstáculo, os refugiados podem contar com o auxílio da CASP para a continuação de seus estudos, no ensino básico, fundamental, médio ou superior. Nesse último a Universidade Federal de Minas Gerais se destaca como parceira, em razão de ter uma resolução específica para facilitar o ingresso de refugiados.

Há também a possibilidade de revalidação de títulos e diplomas estrangeiros, no caso de o refugiado conseguir comprovar os mesmos.

Além da continuidade dos estudos os refugiados se beneficiam das parcerias entre a CASP e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), que permitem seu acesso a cursos técnicos e profissionalizantes de forma gratuita.

A CASP ainda auxilia no encaminhamento dos refugiados ao mercado de trabalho, fazendo contatos e apresentando-os às empresas.

O refugiado pode ser beneficiado com projetos de micro-crédito para o estabelecimento de um negócio próprio, com recursos do ACNUR e de outras fontes.

38 HUMES, 2004, p. 5- 6.

Com os 3 programas a acolhida aos refugiados em São Paulo é ampla e objetiva, auxiliando-os em todas as áreas necessárias para a retomada da consciência de sua inerente dignidade e da efetivação dos Direitos Humanos que dela derivam.

A CASP atendia por volta de 1582 pessoas³⁹, entre solicitantes de refúgio e refugiados, de 65 nacionalidades⁴⁰ diferentes⁴¹. Na sua maioria (68,5%), os refugiados têm como origem a África. Os demais provêm da América Latina (16,5%), da Ásia (8%) e da Europa (7%).

Em termos de Estados, os de maior representatividade numérica entre a população refugiada são Angola, Libéria, Serra Leoa e Cuba.

Quanto ao gênero da população refugiada, ao contrário do que ocorre no mundo em geral, a grande maioria dos atendidos pela CASP é de homens adultos (77%), enquanto 80% dos refugiados no mundo são de mulheres e crianças⁴². Isso se explica pela distância entre os Estados de origem e o Brasil, que dificulta a vinda de mulheres e crianças.

São poucos os casos de pessoas vulneráveis chegando a aproximadamente 10% do total, assim como são raros os casos de analfabetos (1%) e de pessoas com curso superior completo (4%).

Em 2004 houve um grande número de novas solicitações de refúgio (214⁴³), o que denota instabilidade no cenário internacional e falta de efetivação de Direitos Humanos em parcela considerável do mundo.

39 Dados até 24 de novembro de 2004.

40 Esse número não corresponde necessariamente à divisão geopolítica atual do mundo, uma vez que existem refugiados provenientes de Estados que já não existem (como, por exemplo a Iugoslávia) ou de Estados separados de fato mas não oficialmente (como o Congo-Brazaville).

41 Vide Tabela 1 para dados sobre Estados de proveniência da população refugiada atendida pela CASP até 24 de novembro de 2004.

42 Em virtude de a principal fonte produtora de refugiados ser a guerra que acaba envolvendo e matando os homens.

43 Dados até 24 de novembro de 2004.

4.3. As inovações da acolhida em 2004

Apesar de a acolhida ser ampla e estar extremamente bem estruturada, a CASP entendeu que para melhor atender a população refugiada sob sua responsabilidade a busca de novas parcerias seria fundamental. Em 2004 foi assinado um convênio com a já citada SEDH/PR.

Esta parceria passou a vigorar em janeiro de 2004 e por ela se deu a transferência de fundos da SEDH/PR para a CASP com os objetivos de contratar mais pessoal e ampliar geograficamente a proteção dos refugiados no Brasil.

Foram contratadas uma advogada e uma assistente social, com vistas a divulgar o tema junto à sociedade civil e auxiliar os projetos já estabelecidos. Criou-se o projeto do Grupo de Orientação Direcionada no qual solicitantes de refúgio e refugiados, separadamente e divididos por sua língua materna, recebem orientações sobre o procedimento de solicitação de refúgio, sobre seus direitos e deveres e sobre o atendimento na CASP. Também foi elaborado um livro para divulgar a temática da tolerância e dos refugiados junto ao público infanto-juvenil.

Sub-parcerias foram estabelecidas com a CARJ para contratação de novos profissionais para o atendimento aos refugiados e com o IMDH em Brasília, para o estabelecimento de um núcleo de atendimento e orientação aos refugiados nessa cidade.

O IMDH tem atuado também junto aos órgãos governamentais federais envolvidos na questão do refúgio e tem sido o representante da CASP e da CARJ no já mencionado Grupo de Estudos Prévios do CONARE.

Além dessa novidade, 2004 trouxe um novo papel para a CASP: o de prestar assessoria à Cáritas Regional do Estado de São Paulo (CRESP) no projeto de reassentamento implantado nas cidades de Campinas, Jundiaí, São José dos Campos e Taubaté.

Em 2004 o ACNUR reabriu seu escritório no Brasil após 6 anos, período no qual as agências implementadoras brasileiras respondiam diretamente ao escritório regional do ACNUR em Buenos Aires.

Essa reabertura decorreu do reconhecimento pelo ACNUR do bom trabalho realizado no Brasil na proteção dos refugiados e também da percepção da possibilidade do país se tornar um Estado de reassentamento.

O PROGRAMA DE REASSENTAMENTO no Brasil teve início em 2002 com a recepção de refugiados do Afeganistão e da Colômbia em Porto Alegre e o governo, por meio do CONARE, e o ACNUR querem fortalecer e ampliar esse programa.

Buscando aperfeiçoar a acolhida dos refugiados em São Paulo, a CASP tinha os seguintes planos para 2005, entre os quais: (1) a consolidação de novas parcerias; (2) uma maior divulgação do tema junto à sociedade civil e (3) o estabelecimento de um núcleo de atendimento em Santos (porto no qual desembarca a maioria dos refugiados que chegam a São Paulo).

Conclusão

Por todo o exposto verifica-se que a CASP, ao assumir a tradição da Igreja Católica de proteção aos refugiados, não apenas tem cumprido seu papel, mas se esforça cotidianamente para aprimorá-lo.

Esse aprimoramento é sentido tanto na busca constante de parcerias, que são indispensáveis para a acolhida efetiva da população refugiada em São Paulo, quanto pelo grau de comprometimento e seriedade de seu pessoal técnico.

A lei 9.474/97 (que tem tantos méritos que vem sendo utilizada pelo ACNUR como exemplo de legislação a ser adotada uniformemente pelos Estados) tem sido concretizada e os solicitantes de refúgio e refugiados em São Paulo tem contado com as ferramentas necessárias para reconstruir suas vidas.

Tabela I - Números da Refugiados Atendidos pela CASP - 2004
por Nacionalidade

Angola	439
Libéria	179
Serra Leoa	138
Cuba	97
República Democrática do Congo	78
Colômbia	71
Iraque	70
Peru	66
Nigéria	44
Burundi	35
Guiné-Bissau	32
Romênia	25
Sérvia	25
Sudão	25
Irã	21
Croácia	18
Tanzânia	18
Ruanda	16
Líbano	14
Somália	12
Camarões	11
Iugoslávia	10
Bósnia-Herzegovina	11
Argentina	9
Índia	8
Costa do Marfim	8
Etiópia	6
Marrocos	6
Síria	6
Argélia	5
Egito	5

Faixa de Gaza	5
Macedônia	5
Paraguai	5
Haiti	4
Senegal	4
África do Sul	3
Armênia	3
Chade	3
Federação Russa	3
Gana	3
Quênia	3
Bulgária	2
Burkina-Faso	2
Congo	2
El Salvador	2
Geórgia	2
Guiné-Conacri	2
Moçambique	2
Montenegro	2
Sri Lanka	2
Vietnã	2
Afganistão	1
Albânia	1
Bolívia	1
Chile	1
Congo-Brazaville	1
Equador	1
Guiana	1
Mauritânia	1
México	1
República Centro-Africana	1
Uruguai	1
Venezuela	1
Zimbábue	1

Referências

1) Fontes Legislativas

BRASIL. Constituição Federal. 1988.

BRASIL. Lei 9.474/97.

Declaração de Cartagena de 1984.

ONU. Convenção de 1951 sobre o Status de Refugiado.

ONU. Protocolo de 1967 sobre o Status de Refugiado.

2) Fontes Doutrinárias

Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *Manual de procedimentos e critérios a aplicar para determinar o estatuto de refugiado*. Genebra, 1992.

BARRETO, L. P. T. *Das diferenças entre os institutos jurídicos, asilos e refúgio*. Texto obtido no Centro de Acolhida para Refugiados de São Paulo.

CARDEAL DOM CLÁUDIO HUMMES. *Integração dos refugiados em São Paulo: parcerias da Cáritas Arquidiocesana com a Sociedade Civil e suas principais Instituições*. São Paulo: Cáritas, 2004.

FISCHEL DE ANDRADA, H. H; MARCOLINI, A. A política brasileira de proteção e reassentamento de refugiados: breves comentários sobre suas principais características. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45, n. 1, p. 168-176, 2002.

JUBILUT, L. L. *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. 2003. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo.

LAFER, C. *A reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SANCHEZ, M. R. Atores não-estatais e sua relação com a Organização Mundial do Comércio In: AMARAL JUNIOR, A. (Org.). *Direito do comércio internacional*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 151-170.

SANTANA, C. L. A. de. *Anatomia do método qualitativo: uma experiência de sua aplicação no atendimento de refugiados*. 2001. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo.

SANTOS, J.P.F. Os refugiados e a sociedade civil: a experiência da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo. In: MILESI, R. (Org.). *Refugiados: realidade e perspectiva*. Brasília: Edições Loyola, 2003.

3) Outros

Sites:

ACNUR. Disponível em: <www.unhcr.ch>.

ACNUR em espanhol. Disponível em: <www.acnur.org>.

CARITAS. Disponível em: <www.caritas.org>.

Folhetos:

ACNUR. *20 anos de trabalho humanitário no Brasil: 1977- 1997*. O mandato do ACNUR
Cáritas Arquidiocesana de São Paulo. Folder sobre as atividades.

Testemunhos:

Entrevista com Cezira Furtim (2003).

Palestras, Reuniões e Declarações de Pe. Ubaldo Steri.

REFLEXÕES SOBRE A QUESTÃO RACIAL E REFUGIO NO SISTEMA BRASILEIRO

Wellington Pereira Carneiro¹

Janaina Matheus Collar²

Introdução

A questão racial se encontra na origem do conceito de refugiado. No primeiro sistema de proteção aos refugiados que vigorou de 1920 até 1935, os refugiados eram definidos de forma casuística e grupal, tomando o fato de ser membro de um determinado grupo étnico de pessoas³ privadas da proteção de seu estado de origem, através da desnacionalização que atingiu os armênios e assírios – caudeus - durante o esfacelamento do Império Otomano. Estes eventos ajudaram a impulsionar os instrumentos de proteção às minorias, principalmente na Europa, após a Primeira Guerra Mundial, quando a Liga das Nações firmou vários tratados com os países vencidos visando a proteção de minorias nacionais⁴.

1 Wellington Pereira Carneiro é Mestre em Direito Internacional Público pela Universidade de Moscou “Drujby Narodov” e Mestre em Direitos Humanos pela Universidade de Oxford, Inglaterra.

2 Janaina Matheus Collar, Bacharel em Relações Internacionais. Atualmente é assessora do Embaixador Jerônimo Moscardo, Presidente da FUNAG (Fundação Alexandre de Gusmão), organização vinculada ao Ministério das Relações Exteriores. Aluna Especial de Mestrado na UNB, em Segurança e Defesa Internacional.

3 HATHAWAY, James C. *The Law of Refugee Status*. Toronto, Butherworths 1st Edition 1991. pag. 3 e 4.

4 JREHMAN. *The Weakness in the International Protection of Minority Rights* (the Hague: Kluwer Law International, 2000), p.40, on Department for Continuing Education

O segundo período, quando foi utilizado o critério dos refugiados *de facto* e não apenas *de jure*, igualmente protegeu os refugiados que sofriam perseguição por motivos de raça, principalmente depois da ascensão do Nazismo e das leis racistas de Nuremberg, promulgadas em 1935 depois da *Kristalnacht*⁵, a noite dos cristais que inaugurou as perseguições abertas contra a comunidade judia da Alemanha. Logo depois da II Guerra Mundial, o princípio da não discriminação ocupou um lugar fundamental na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no mesmo sentido a perseguição por raça apareceu como o primeiro critério de determinação do estatuto de refugiado na convenção de 1951.

Para a convenção de 1951, é refugiada toda 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...(destaque nosso).

Para tratar especificamente do problema dos refugiados e da aplicação da Convenção de 1951 a ONU, através da assembléia geral, criou o escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. O escritório foi criado para funcionar a partir de 1º de janeiro de 1951.

1. Racismo e refugiados

O racismo sempre foi um elemento recorrente no pensamento político ocidental. Desde a Grécia antiga existiam seres humanos destinados “por natureza” a serem escravos e cidadãos na estratificação social⁶.

Syllabus and Reading List, Unit B.

5 GELLATELY, Robert. *Backing Hitler: consent and coercion in nazi Germany*. Oxford University Press, 2001.

6 BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Po-*

Através da história o racismo tentou estabelecer conceitos de inferioridade baseado em vários aspectos não essenciais da pessoa humana, como os costumes, a língua, a organização social, mas a cor da pele tem merecido as maiores atenções do pensamento racista. Na constituição dos estados nacionais a afirmação dos mitos da homogeneidade do Estado-Nação e a expansão colonial potencializaram as teorias racistas e consequentemente a exclusão, a assimilação forçada e a violência contra minorias ou povos supostamente servís, estrangeiros, criminosos, indolentes, e outras formas de construção do “outro” incorrigível.

No contexto do final do século XIX e princípios do século XX os trabalhos pseudo-científicos de teóricos racistas como Johan Gottlieb Fichte (1807), em que a ideia de nação está ligada fundamentalmente à raça e não ao povo como nas teorias clássicas liberais, ganharam momento e proeminência⁷.

Três teóricos simbolizam a consolidação da teoria da superioridade branca e do racismo como hierarquia aceita no desenvolvimento histórico da humanidade: o aristocrata francês Joseph Arthur, Conde de Gobineau⁸, o alemão Richard Wagner e o britânico Houston Stewart Chamberlain. Eles têm em comum a repulsa à miscigenação, considerada como contaminação por raças inferiores e a estratificação da humanidade em três raças fundamentais – Amarela, Branca e Negra – cada uma com seus atributos imutáveis e seu papel na história do mundo e em seu futuro. A ideia da pureza racial e contaminação aparece propagandeada em um dos livros mais infames da história, “*Mein Kampf*” (1934), de Adolph Hitler⁹.

lítica. Editora Unb, 12a edition, 1999. Translation of “*Dizionario di Politica*” copyright 1983 UTET (Unione Tipografico Editrice Torinence) v. 2, p. 1061.

7 Idem.

8 O clássico do chamado racismo biológico “*Essay sur Inégalité des races humaines*” foi publicado em três volumes entre 1853 e 1855, onde aparece a formulação “raça ariana”.

9 Idem.

Ainda hoje as teorias racistas são aceitas em muitas partes do mundo e a perseguição racial continua sendo um dos mais utilizados critérios de determinação do estatuto de refugiado. Por exemplo, entre 1975 e 1997 o número de refugiados no mundo cresceu dez vezes, passando de 2.400.000 para 22 milhões. Estes fugiram de guerras, intolerância e perseguições, sendo que a proporção chegou a ser de um refugiado para 115 pessoas da população mundial. Em dois dos maiores fluxos de refugiados nos anos 90, como os da ex-Iugoslávia e de Ruanda, o principal motivo de perseguição foram as divisões étnico-raciais.

O Afeganistão, que gerou um máximo de 6.300.000, teve o primeiro lugar no mundo em número de refugiados, seguido de Ruanda, com 2.200.000, e o Iraque, com 1.780.000. Dos últimos conflitos que produziram o maior número de refugiados, ocupam os primeiros lugares a brutal guerra de Hutus e Tutsis em Ruanda e Burundi, desatada em abril de 1994, que obrigou 2.200.000 pessoas a fugirem de seus países e o atroz conflito étnico que arrasou a antiga Iugoslávia. Em todos estes conflitos as perseguições de raça estiveram entre os padrões de perseguição mais frequentes com o Afeganistão, dividido entre as etnias Pashtun - 42%, Tajik - 27%, Hazara - 9%, Uzbek - 9%, Aimak - 4%, Turkmenos - 3%, Baloch - 2%, outros - 4%. No caso do Iraque, além das estratificações religiosas entre xiitas e sunitas também existiram os persas e curdos que foram vítimas de inúmeros massacres, inclusive com o uso de armas químicas em 1988¹⁰.

Portanto, ainda que a ciência já tenha provado que as raças tal qual foram concebidas não existem, o conceito de raça presente na Convenção não foi abolido e continua sendo de fundamental utilidade devido à rea-

10 A campanha do governo iraquiano contra os curdos em 1988 foi chamada de *Anfal* (Estragos de guerra). Os ataques durante *Anfal* levaram à destruição de 2.000 aldeias e à morte de 300.000 curdos, segundo a organização de direitos humanos Human Rights Watch. *Genocide in Iraq: the Anfal Campaign Against the Kurds*, A Middle East Watch Report, Human Rights Watch. New York, July 1993 by Human Rights Watch.

lidade do fenômeno da discriminação e da perseguição racial. O conceito de raça na Convenção se refere não a um fenômeno da natureza, já que as raças a rigor não existem, mas à percepção do agente perseguidor, ao fenômeno da raça, social e historicamente construído.

2. Direitos Humanos

No âmbito internacional o princípio da não discriminação vem se afirmando continuamente desde a Declaração Universal e da Convenção de 1951.

A Convenção sobre a eliminação de todas as formas de Discriminação Racial de 1965; a convenção sobre a Apartheid e a declaração de Durban estão entre os principais avanços do direito internacional no que se refere à discriminação racial, racismo e intolerâncias correlatas.

O Brasil ratificou a Convenção para Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial em 27 de março de 1968¹¹. A convenção sabiamente não define raça, nem etnia, nem casta, mas define a discriminação racial nos seguintes termos:

Qualquer distinção, exclusão ou preferência baseada em raça, cor, descendência, ou origem nacional ou étnica, que tenha o propósito de anular, ou prejudicar o reconhecimento, gozo ou exercício em pé de igualdade dos direitos humanos e liberdades fundamentais.

O Comitê para Eliminação da Discriminação Racial, destinado a monitorar e assessorar os estados no cumprimento da Convenção, desenvolveu uma série de recomendações que interpretam e concretizam os

11 MARTINS DE SOUZA, Douglas; PIOVESAN, Flavia (Coords.). *Direito internacional dos direitos humanos e igualdade étnico-racial, em ordem jurídica e igualdade étnico-racial*. SEPPPIR, PUC-SP e Instituto Pro-Bono, 2006.

contornos conceituais desta, ajudam a delinear seus princípios e a precisar as obrigações dos estados.

Estes princípios que já fazem parte do direito consuetudinário internacional¹² têm aplicabilidade diferenciada nas distintas fases do processo de deslocamento, reconhecimento e integração dos refugiados na sociedade receptora.

Não existe uma definição de perseguição no direito internacional de refugiados, no entanto, note-se que a discriminação racial no país de origem, por si só, não enseja o reconhecimento da condição de refugiado, que trata apenas de formas graves de violação dos direitos humanos. Em geral, são consideradas perseguições apenas as formas de discriminação graves que cheguem a ameaçar a vida, a segurança ou a liberdade, ou que, de tão reiteradas e graves, tornem a vida insuportável.

Existe no direito internacional criminal o crime contra a humanidade de perseguição, mas que conta ainda com jurisprudência escassa pelos tribunais internacionais. No entanto, baseando-se em casos do tribunal de Nuremberg e Ruanda, a incitação pública ao genocídio, a formação de grupos paramilitares ou milícias racistas são formas claras de perseguição. No caso do processo de integração dos refugiados no país de refúgio, o princípio de não discriminação se aplica em toda a sua plenitude.

Na Recomendação Geral nº XXX, o comitê trata especificamente das garantias aos não-cidadãos, categoria na qual se incluem como elementos da população de um país os refugiados e os imigrantes. Neste documento o comitê esclarece que os estados assumem a obrigação de proibir e eliminar a discriminação racial no gozo dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais¹³.

12 THORNBERRY, Patrick. *Confronting racial discrimination: human rights law review*. Oxford University Press, 2005.

13 CERD *General Recommendation n. 30: discrimination against non citizens*: 01/10/2004. Gen. Rec. No. 30. (General Comments).

3. Histórico nacional

Na avenida Tiradentes em São Paulo, uma singela igreja de arquitetura singular se destaca na paisagem. A Igreja Ortodoxa Armênia próxima à estação Armênia do metrô de São Paulo é exemplo vivo da presença marcante dos refugiados no Brasil. O país de imigração aberta no início do século XX recebeu milhares de refugiados armênios, sobreviventes do genocídio que ocorreu na Turquia, em 1915. A perseguição por motivo de raça e religião e o mito da homogeneidade do Estado Nação fizeram com que os extremistas do movimento dos “jovens turcos” se lançassem à utopia racista de eliminar a população armênia de um futuro estado turco soberano, com o colapso do Império Otomano.

O Brasil também acolheu milhares de refugiados europeus que fugiram da Segunda Guerra Mundial e é membro fundador do Comitê Executivo do ACNUR. Em 1960, ratificou a Convenção de 1951, sobre o Estatuto dos Refugiados, que ainda continha uma reserva temporal e outra geográfica: reconhecia como refugiados apenas os cidadãos perseguidos pelos fatos sucedidos na Europa antes de 1951. Em 1972, ratificou o Protocolo Adicional de 1967, mantendo, entretanto, a reserva geográfica. Isto fez com que os refugiados latino-americanos nos anos 70 e 80 fossem reconhecidos sob o mandato do ACNUR e admitidos como estrangeiros em trânsito, podendo permanecer no Brasil enquanto o ACNUR providenciava o seu re-assentamento, em um terceiro país.

A ruptura dos processos democráticos no sul da América Latina impulsionou o ACNUR a abrir um escritório no Rio de Janeiro, em 1977, mediante um acordo “*ad hoc*” com o governo brasileiro. Nesse local chegaram milhares de refugiados latino-americanos que fugiam da intolerância, da violação dos direitos humanos e da ausência de garantias constitucionais em seus países de origem. O ACNUR também interveio para que 150 refugiados vietnamitas fossem aceitos em território brasileiro entre 1979 e 1980, embora em caráter de residentes estrangeiros.

A lei de anistia, promulgada em de 1979, e o restabelecimento da democracia em 1985, abriram novos caminhos para o desenvolvimento da consciência e dos institutos de proteção dos direitos humanos. Quatro anos depois, o governo brasileiro retirou a reserva geográfica prevista na convenção de 1951 e no Protocolo Adicional de 1967, e o escritório do ACNUR foi transferido para Brasília. Em 1986, o governo brasileiro acolheu 50 famílias de cidadãos iranianos, perseguidos por sua religião Baha'i, embora isto tenha se realizado sob um estatuto migratório diferente do estabelecido na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967.

Na década de 1990, e com a progressiva consolidação da democracia, o Brasil se transformou plenamente em um país de refúgio. Mais de 1.200 cidadãos angolanos e 200 liberianos que escaparam de atrozes guerras civis foram admitidos como refugiados sob a Convenção de 1951, com direito a trabalhar e a possuir um documento de identidade. O ACNUR contribuiu com fundos que foram administrados pelas Cáritas do Rio de Janeiro e de São Paulo, destinados a encontrar soluções duráveis para estes refugiados recuperarem sua dignidade e autonomia na sociedade em que estarão inseridos.

Através de resoluções ministeriais de 1991 e 1994, estabeleceu-se um marco legal *ad hoc* pelo qual o ACNUR recomendava o reconhecimento da condição jurídica de refugiado e o Governo brasileiro decidia em última instância. Simultaneamente, foram aperfeiçoados os aspectos de documentação e de coordenação entre o Governo Federal, os Governos estaduais e o ACNUR, e as agências voluntárias passaram a analisar regularmente estratégias de integração a favor dos refugiados assim reconhecidos.

Os Ministérios da Justiça e das Relações Exteriores com o apoio do ACNUR elaboraram um projeto de lei sobre o estatuto jurídico dos refugiados. Este projeto foi enviado ao Congresso Nacional, pela presidência da República, aos 13 de maio de 1996, integrando o Plano Nacional de Direitos Humanos.

Após os devidos trâmites legislativos, o interesse e a participação da sociedade civil, a sanção e a promulgação pelo Presidente da República, a Lei nº 9.474/97 foi promulgada no Diário Oficial da União e entrou em vigor em 23 de julho de 1997. Com a promulgação da Lei nº 9.474/97, o governo brasileiro, entre outras coisas, passou a adotar uma definição mais generosa e ampla do termo “refugiado” – que também compreende pessoas que fugiram de seus países devido à “violação grave e generalizada de direitos humanos” –, e estabeleceu o CONARE (Comitê Nacional para Refugiados), órgão de composição interministerial, o qual, além de analisar e decidir sobre as solicitações de refúgio, é responsável pela política nacional quanto aos refugiados.

4. Refugiados

As questões de direitos humanos, particularmente dos refugiados, apresentavam-se como um dos motivos para a oposição leste-oeste, dada a inflexibilidade de não se enquadrarem no conceito de que o tema constituía domínio reservado dos Estados. Desta maneira, demonstrou-se uma grande ingenuidade na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, em que esta reserva temporal limitava como refugiado um povo que ficou às margens da guerra em um determinado continente. No entanto, a problemática em relação aos refugiados ainda persistiu e não se tratou de resolver apenas um rescaldo de guerras naquele continente.

Desta maneira, a Comunidade Internacional obrigou-se a corrigir tais limitações da Convenção de 1951, através do protocolo 1967.

A Convenção de 1951 foi elaborada para permitir a acolhida de refugiados de um conflito concluído, ou seja, foi um documento *ex-post-factum*. Desta forma, não abordou os aspectos dos conflitos em andamento em toda sua dimensão. Isto obrigou a elaboração dos conceitos ampliados que surgiram na Convenção da OUA, sobre aspectos específicos de

refugiados na África e na Declaração de Cartagena, na América Latina. A Declaração amplia o conceito de refugiados, pois é construída a partir do deslocamento forçado para a proteção dos direitos fundamentais da pessoa humana, a vida, segurança e liberdade, ameaçados por uma situação objetiva que ocupa um lugar central na construção do conceito, ou seja, a partir da realidade objetiva da violência generalizada e do conflito que ameaçam qualquer pessoa, independente de suas características individuais¹⁴.

Devido a esta evolução, no decorrer dos tempos a complexidade de tal problemática, que hoje é de magnitude mundial, estabeleceu-se uma nova e ampla visão de refugiado, não mais limitado a datas ou regiões, e muito menos às restrições subjetivas de perseguições (raça, religião, grupo social...), mas a uma totalidade de fatores, onde todos os setores se interagem de uma forma global. Sendo assim, faz-se necessária uma análise individualizada de cada localidade e seu histórico.

De acordo com a Convenção de Haia, existem três tratamentos instituídos nas normas internacionais:

- a) igualdade de tratamento com aqueles conferidos aos nacionais do Estado que concede refúgio;
- b) igualdade de tratamento no Estado do refúgio, com aqueles por este conferido aos nacionais do refúgio;
- c) tratamento mais favorável que aquele concedido a estrangeiros, nas mesmas circunstâncias.

O refugiado está isento das restrições de imigrantes e não sofrerá qualquer sanção penal por ter entrado ilegalmente no país, desde que se

14 CARNEIRO, Wellington. *Mudanças nos ventos e a proteção internacional dos refugiados*. *Universitas Relações Internacionais*, UNICEUB, Brasília, v. 3, n.2, Julho-Dezembro 2005, pg 108.

apresente imediatamente às autoridades do Estado e demonstre ter vindo diretamente do país onde é perseguido. O Estado tem o direito de tomar decisões excepcionais em relação ao refugiado apenas em caso de guerra, circunstâncias graves ou no interesse da segurança nacional. Os refugiados possuem deveres em relação ao Estado que os recebe, isso é, respeitar as leis e regulamentos e se conformarem a estas medidas tomadas para a manutenção da ordem pública.

A dimensão de igualdade racial que se insere no conceito de Cartagena reside no fato objetivo a nível mundial, o qual se aplica justamente aos conflitos atuais existentes no continente africano, que deslocam grandes contingentes independentes ou não de sua etnia ou raça, porém, que na prática, beneficiam muito mais refugiados africanos que de qualquer outra origem.

5. Refugiados africanos

O continente africano tem duas sub-regiões claramente delimitadas: a África Setentrional e a África Subsaariana. O limite natural entre ambas é o deserto do Saara. A África Subsaariana, bem mais extensa, reúne a maioria da população, predominantemente negra. Nessa região, concentram-se alguns dos principais problemas econômicos e sociais do planeta. Índices altíssimos de desnutrição são registrados na República Democrática do Congo (73%), na Somália (71%) e em Burundi (69%). Neste continente vivem cerca de 70% dos portadores do vírus HIV em relação à totalidade mundial.

No *ranking* do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), feito pela ONU, de um total de 173 países, as 25 últimas colocações pertencem a nações africanas, situadas na maioria ao sul do Saara. Outros flagelos da região são as guerras civis, que opõem diferentes grupos étnicos, e os ciclos de golpes e contragolpes de Estado, fruto de um longo período de domínio colonial europeu, além da constituição de estados sem identidade

nacional em sociedades fragmentadas com grupos étnicos divididos, separados ou agrupados sem qualquer respeito ao seu passado étnico-cultural.

A África encontrava-se à margem da globalização até pouco tempo, não por opção política, mas devido à defasagem econômica e instabilidade política. Ao longo de todo o processo de dominação colonial as disputas internas foram acirradas e utilizadas para fortalecer um grupo de domínio em detrimento e subordinação do outro, resultando em disputas de poder.

O continente com maior número de refugiados é a África, com 9.145.000 pessoas em situação de refúgio. A Europa, que em 1990 acolhia no seu território apenas 5,3% dos refugiados do mundo, hoje possui 7.689.000 refugiados. A Ásia conta com 7.668.000 refugiados; a América do Norte com 1.335.400; a América Latina com 211.900 refugiados e mais de um milhão de deslocados internos. A Oceania, com 53.600 pessoas, acolhem o restante dos que tiveram que fugir dos seus países para salvar suas vidas e estão sob a proteção de diversos países ou do ACNUR.

No decorrer da história, os problemas africanos provocaram uma série de conflitos internacionais que justificam o grande número de pedidos para entrada no Brasil de refugiados provenientes destas nações.

6. Encaminhamento dos pedidos de refúgio ao CONARE

A partir dos procedimentos de determinação do estatuto de refugiado, que englobam entrevistas, questionário e avaliação da situação objetiva no país de origem, os advogados das Cáritas também fazem recomendações que facilitam a avaliação da solicitação de refúgio pelo CONARE, que tomará a decisão.

A perseguição em virtude da raça é uma razão legal para o reconhecimento da condição de refugiado no Brasil, de acordo com os critérios da Convenção de 1951. A legislação brasileira, ao incorporar a definição ampliada de refugiado da Declaração de Cartagena, permite considerar refugiados os solicitantes que deixam seus países “devido à generalizada

violência ou na *ipsis literis*, da lei 9.474/97, “generalizada violação de direitos humanos”.

Essa definição ajusta-se à realidade dos conflitos da África e proporciona proteção para a maioria dos refugiados africanos que buscam obter refúgio no Brasil, e certamente a todos que dela necessitam.

A absoluta maioria dos refugiados africanos no Brasil foi reconhecida como tal pela definição ampliada de refugiado. Desta maneira, o reconhecimento de status de refugiado, de acordo com alegações de perseguição individual no contexto africano tem sido minoritária tanto na formulação dos pedidos de refúgio como no seu reconhecimento.

O ACNUR Brasil considerou categoricamente em um informe apresentado ao Relator da ONU para o racismo e discriminação racial, que não há discriminação alguma no sistema de refúgio relativo ao reconhecimento da condição de refugiado a todos os africanos em necessidade de proteção internacional.

Além do mais, um desenvolvimento extremamente positivo na prática do CONARE tem sido o enfoque generoso dispensado aos solicitantes afro-colombianos. No contexto do conflito colombiano, as comunidades afro-colombianas se estabeleceram em áreas da costa que são consideradas estratégicas no conflito profundamente afetado pelo tráfico de drogas e armas, ao longo da região costeira. O CONARE reconhece essa realidade de especial vulnerabilidade e como alvos de discriminação, adotando um enfoque mais generoso no que tange aos solicitantes afro-colombianos.

7. Aspectos da chegada de africanos refugiados no Brasil

A chegada dos estrangeiros solicitantes de refúgio em território brasileiro, provenientes dos países da África Subsaariana, dá-se principalmente através do transporte marítimo. Em sua esmagadora maioria, os solicitantes de refúgio e migrantes africanos embarcam em qualquer navio que saia do continente africano. Desta maneira, quando chegam aos por-

tos brasileiros em geral não têm noção de onde estão. Sua situação na viagem é quase sempre irregular, pois se escondem nos porões das embarcações, onde permanecem até terem certeza de que estão em terra firme e, o mais importante, segura. Logo depois de passarem em média oito dias de viagem na travessia do Atlântico – frequentemente em partes inacessíveis dos navios – os solicitantes e imigrantes africanos chegam em condições físicas críticas, desidratados e enfraquecidos pela fome. Em geral, não há notícias de morte ou de omissão de auxílio médico em portos brasileiros, apesar de abusos que vêm ocorrendo por parte de companhias navegadoras. O movimento dos portos é muito mais difuso e apresenta dificuldades óbvias de monitoramento ao longo de mais de oito mil quilômetros de costa, com seus 33 portos principais.

O contingente de refugiados africanos no Brasil em relação à população total de refugiados chega a 80%, sem contabilizar os refugiados negros de outras nacionalidades onde existem populações afro-descendentes, como é o caso da Colômbia, que já responde por 10% da população refugiada.

O Estado brasileiro, através da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) vem de forma crescente fomentando a solidariedade com os refugiados nas áreas portuárias, principalmente, e promovendo programas de assistência humanitária aos africanos imigrantes e refugiados indistintamente.

8.1. Solicitações de refúgio provenientes de indivíduos da África Subsaariana em 2005

As informações expostas no quadro 2 demonstram a dinâmica, em 2005, de refugiados provenientes da região objeto de estudo¹⁵.

15 Levantamento realizado pela autora em janeiro de 2006.

Justificativas	Refugiados 2005 África Subsaariana	% Refugiados 2005 África Subsaariana
Reunificação familiar	10	17,5 %
Grave e generalizado desrespeito aos DH.	39	68,5 %
Raça	4	7,0 %
Opinião política	2	3,5 %
Grupo Social	2	3,5 %
Total	57	100%

Quadro 1 - Refugiados provenientes da África Subsaariana em 2005.
Fonte: CONSELHO NACIONAL PARA OS REFUGIADOS, 2006.

De acordo com os dados presentes no quadro 2, os pedidos de refúgio feitos pelos requerentes somam um total de cinquenta e sete, que serão descritos a seguir.

As reunificações familiares, que são justificadas pela presença já preestabelecida de familiares em território brasileiro, motivaram o deferimento de vários pedidos. Tais situações ocorrem quando há perda de vínculo familiar e o desejo de unir-se aos parentes em solo brasileiro. Estes casos se dão especificamente com relação a comunidades estabelecidas com aquelas provenientes de Angola, da República Democrática do Congo e Costa do Marfim.

O grave e generalizado desrespeito aos Direitos Humanos foi responsável pelo deferimento de 68,5% dos pedidos de refúgio deferidos, refletindo situações de completo caos vividas por alguns países como Burundi, República Democrática do Congo, Costa do Marfim, Sudão, Somália, Eritréia e Etiópia.

Desta maneira, com a caracterização individualizada de cada refugiado proveniente da África Subsaariana em 2005, percebe-se a magnitude

das questões que englobam o cenário internacional. Tais fatores servem como embasamento dos motivos para a saída de cada nacional de seu país de origem. Os pedidos englobam desde a extorsão por parte de grupos armados até as mais humilhantes formas de torturas e violências sexuais. Este cenário demonstra a grande necessidade de uma intervenção mais focada por meio de Organizações Internacionais, como a ONU e suas agências especializadas, organizações humanitárias e agências de cooperação no continente africano, para zelar e garantir os direitos concebidos através dos tratados de Direito Humanitário e de direitos humanos.

8. A integração dos refugiados

Durante todo o processo de inserção dos refugiados na sociedade brasileira são desenvolvidos programas de acompanhamento, para que estes adquiram condições de se integrar de forma concreta e estruturada. Os programas são direcionados para que num período de curto prazo os refugiados consigam adquirir sua auto-suficiência econômica e criar condições materiais e psicológicas para estabelecer uma nova vida e realidade. Desta maneira, a duração do atendimento, de uma forma geral, é de no máximo seis meses, podendo ser prorrogada, em casos especiais, por um período maior.

Estes programas envolvem uma série de fatores, que vão desde ajuda financeira até assistência psicológica. O acompanhamento se dá através de projetos desenvolvidos pelo ACNUR e parceiros da sociedade civil, como instituições de diversos estados da federação – universidades, as Cáritas Diocesanas do Rio de Janeiro e de São Paulo e organizações não governamentais – que, em conjunto, tentam integrar estes refugiados à sociedade. Essas ações são possíveis, por exemplo, através de cursos de Letras e de Pedagogia, para o aprendizado da língua portuguesa e do uso de setores prestadores de serviços das universidades, como os setores de

estágio dos cursos de Medicina, Odontologia, Psicologia e Farmácia, entre outros, para atendimento às questões de saúde dos refugiados.

Os refugiados africanos enfrentam as mesmas dificuldades dos afro-brasileiros. A pobreza e a desigualdade social atingem a maioria da população brasileira, cuja realidade envolve ainda habitações inadequadas e qualidade deficiente dos serviços de saúde e de educação.

A comunidade refugiada africana, geralmente com experiência agrícola e forçada a refugiar-se devido à violência, carece grandemente de treinamento profissional ao chegar em território brasileiro. Assim, sua entrada no mercado de trabalho acontece principalmente através da economia informal. O microcrédito, as cooperativas e outros de programas de auto-suficiência são de extrema importância para a sua integração.

As dificuldades para atingir a auto-suficiência são comuns, e programas especiais focados na capacitação profissional são necessários para auxiliar na integração no quase sempre novo meio urbano. A habitação permanece sendo uma questão crítica.

Conclusão

Os conflitos com corte racial (internacionais e internos), clássicos ou irregulares, em vários graus e modalidades de violência, são hoje uma problemática vigente em âmbito global. A manutenção da vigência e aplicação do critério de raça é fundamental para o sistema internacional de proteção aos refugiados. Ainda que a ciência tenha desconstruído o conceito de raça, as teorias racistas ainda encontram eco num mundo cheio de intolerância e violência racial.

No entanto, a dimensão humanitária do instituto do refúgio se realiza igualmente durante o processo de integração. Neste, a plena realização dos direitos humanos dos refugiados nas sociedades receptoras depende principalmente do grau de solidariedade presente nestas sociedades e de programas da superação da discriminação contra as populações locais. As-

sim, à medida que os países particularmente tenham políticas de igualdade racial, ela beneficiará também os refugiados. À medida que o princípio de não discriminação permeie as relações sociais haverá também um benefício implícito para a integração digna e plena dos refugiados.

Os refugiados encontram o racismo e a discriminação não como fator de expulsão da sociedade de origem, mas também como fator de exclusão na sociedade receptora. Evitar a dupla vitimização dos refugiados por motivos raciais é uma tarefa fundamental da política nacional e um fator que deve ser considerado como está ocorrendo, de forma crescente no Brasil, ainda que haja muito a ser feito.

Salvar vidas, dar uma nova oportunidade de existência digna e sem violência àqueles que viveram o flagelo da perseguição racial e da guerra é o primeiro e principal objetivo a ser alcançado.

Logo, uma infinidade de resultados inesperados, fruto da ilimitada capacidade do ser humano de se superar, mesmo tendo vivido o horror e a perseguição, sairão à luz no processo de integração. Igualmente, superar-se-ão aqueles que tenham a coragem de acolhê-los de forma digna e sem discriminação.

A vivência da nascente democracia no Brasil e da diversidade racial certamente contribuirá quando do retorno à terra natal, para que os ex-refugiados no Brasil levem novas e positivas idéias, vivências e exemplos e se transformem em promotores da paz, da tolerância dos direitos humanos e da integração pacífica racial e religiosa, no desenvolvimento nacional, na superação do atraso e da violência. Enfim, podem ser, e o serão certamente, motores da construção de um mundo melhor na África.

Por sua vez, o Brasil ganhará com a diversidade cultural e o trabalho amíúde original daqueles que se integram, além de promover a paz mundial, num mundo cada vez mais interdependente, onde somente a segurança coletiva e a paz em todo o mundo é a única paz viável e duradoura.

REFERÊNCIAS

Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *Acervo de documentos informativos sobre o ACNUR*. Disponível em: <www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/colect2/2r.html>. Acesso em: 20 nov.2005.

ALMANAQUE ABRIL 2004: a enciclopédia da atualidade. São Paulo: Abril, 2004. 794 p.

CARNEIRO, Wellington Pereira. *As mudanças nos ventos e a proteção dos refugiados*. 2004. 8 p.

BRASIL. Procuradoria Geral da República. *Gabinete de documentos e comparado: direito internacional humanitário*. Disponível em: <www.gddc.pt/direitos-humanos/direito-internacional-humanitario/sobre-dih.html>. Acesso em: 20 set. 2005b.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário Aurélio básico da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988. 687 p.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. v. 1., 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. 456 p.

NAÇÕES UNIDAS. Centro de informações. *ABC das nações*. Rio de Janeiro: UNIC, 2005. 58 p.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de direito internacional público*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004. 437 p.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratados de direito internacional dos direitos humanos*. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1999. 795 p.



Refugiados e Políticas Públicas

Rosita Milesi¹

Flavia Carlet²

“...a partir deste instante,
a liberdade será algo vivo e transparente
como um fogo ou um rio,
e a sua morada será sempre o coração do homem”

Thiago de Mello

Introdução

Os deslocamentos humanos permeiam diferentes fases da história da humanidade. Individual ou coletiva, a mobilidade humana contemporânea é motivada por diferentes circunstâncias e fatores ligados de algum modo a uma sociedade complexa, mais marcada pelos desequilíbrios sócio-econômicos, pela violência e intolerância do que pelo respeito à igualdade e à dignidade humana.

Os refugiados, vulneráveis entre os vulneráveis, são a crua expressão das desordens e desequilíbrios mundiais. Não querem se deslocar,

1 Advogada. Religiosa Scalabriniana. Mestre em Migrações. Diretora do Instituto Migrações e Direitos Humanos. Membro da Comissão Brasileira Justiça e Paz. Assessora da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil.

2 Advogada. Atua no Instituto Migrações e Direitos Humanos. Integrante da Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares.

são compelidos ou constrangidos a tal. São homens, mulheres e crianças obrigados a deixar sua pátria por fundado temor de perseguição, seja por motivos de raça, religião, nacionalidade ou opinião, seja pela própria falta de proteção do seu Estado. “*Liberdade de migrar, sim, mas não de fazer migrar*”, denunciava Scalabrini³, no final do século XIX.

Carregando sonhos e histórias de vida, os migrantes e os refugiados buscam se afastar da pobreza, fugir das perseguições, do preconceito e da exclusão. A caminho não está meramente uma quantidade de seres humanos, mas uma proposta humanitária que deve despertar as nações – governos e população – para uma revisão de valores e promoção de iniciativas concretas e solidárias em favor da vida e do respeito ao ser humano.

I. Alguns dados sobre refugiados no mundo e no Brasil

O total de pessoas das quais o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur) se ocupa está estimado em cerca de 43 milhões. Este número compreende os solicitantes de asilo, os refugiados, os retornados, os apátridas e os deslocados internos.

Dentre os cinco países do mundo que dão origem ao maior número de refugiados estão: Afeganistão (2.100.000); Sudão (731.000); República Democrática do Congo (462.000); Burundi (485.000) e Somália (389.000)⁴. Já os cinco principais países de asilo são: Irã (1.046.000); Paquistão (961.000); Alemanha (877.000); Tanzânia (602.000) e Estados Unidos (421.000).⁵

O Brasil, considerado um dos países solidários na defesa e proteção dos refugiados, apresenta um dos maiores índices de reconhecimento

3 SCALABRINI. *Il disegno di legge sulla emigrazione italiana*. Piacenza, 1888, p. 32-33. In: *Congregazioni Scalabriniane*. Roma, 1997.

4 Disponível em: <www.acnur.org.br>.

5 Relatório ACNUR 2005. Disponível em: <www.acnur.org>.

de refugiados – em torno de 30% dos solicitantes. Segundo o Comitê Nacional para Refugiados (Conare), em 30 de junho de 2006, tivemos os seguintes dados:

Refugiados no Brasil

Região de Procedência	Nº. Refugiados reconhecidos
África	2528
América do Norte	1
América do Sul	451
Ásia	237
América Central e Caribe	110
Europa	101
Total	3428

Fonte: CONARE

No âmbito da América Latina, Argentina, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Brasil e Chile acolheram aproximadamente 7.000 refugiados. O Brasil e a Argentina representaram os países com maior número.

2. Mulheres e crianças refugiadas: violações de direitos e vulnerabilidade

A participação das mulheres nas migrações cresceu nos últimos anos: em 1960, era de 46%; em 2000, passou a ser de 49% e em 2006 atingia a marca de 51% nas regiões mais desenvolvidas.

O relatório do Fundo das Nações Unidas para a População (UNFPA), que em 2006 teve como subtítulo “Uma Passagem para a Esperança: Mulheres e Migração Internacional”, divulgado no dia 06 de setembro daquele ano, indicou que as mulheres representavam quase a metade de toda a migração internacional, num total de 95 milhões de pessoas.

Dentre os refugiados, a presença feminina foi ainda mais expressiva. Segundo o ACNUR, crianças e mulheres perfizeram aproximadamente

75% do total dos refugiados. São mulheres adultas, jovens e crianças que não podem contar com a proteção de seus lares, de seus governos e em muitos casos das próprias estruturas familiares. Ficam expostas a situações de total vulnerabilidade: enfrentam rigorosas jornadas de um longo caminho para o exílio, são vítimas de perseguições, indiferença, estigma e, com frequência, de abuso sexual, inclusive quando alcançam um lugar aparentemente seguro.

Embora ainda pouco divulgada, a contaminação do vírus da AIDS é também uma dramática realidade da qual as mulheres refugiadas são vítimas. No ano de 2003, dos três milhões de novos infectados pelo vírus, metade era constituída por mulheres. Dentre as principais causas da contaminação feminina estão a violência sexual, a dependência financeira e econômica dos homens, a falta de acesso à educação (57% das meninas não são escolarizadas), a dificuldade de negociar relações sexuais mais seguras e a falta de prevenção.⁶

Em diferentes regiões do mundo, as crianças também constituem um grupo altamente vulnerável às situações de violação de direitos humanos. Segundo dados do Acnur, dos 21 milhões de pessoas sob seus cuidados, mais da metade são menores de 18 anos.

Calcula-se que na última década mais de 1 milhão de crianças morreram em conflitos armados; 6 milhões foram feridas ou mutiladas e 1 milhão se tornaram órfãs. Mais de 300.000 meninos foram obrigados a se converter em soldados. As meninas são frequentemente submetidas à exploração sexual. Crianças de 87 países vivem rodeadas por 60 milhões de minas terrestres e em torno de 10.000 ao ano são vítimas destas armas.⁷

Em razão desta cruel realidade, foram criados e aprovados instrumentos jurídicos internacionais com o objetivo de proteger as crianças.

⁶ Disponível em: <www.acnur.org>.

⁷ Idem.

Destacam-se: a *Convenção sobre os Direitos da Criança e do Adolescente*, de 1989, considerada o marco legal mais importante na defesa dos direitos humanos da infância, contando inclusive, com o maior número de Estados signatários de todos os tratados de proteção de direitos humanos; e a *Declaração e Plano de Ação de Estocolmo*, de 1996, contra a exploração sexual de crianças.

A proteção aos refugiados à luz da concepção contemporânea de direitos humanos

O conceito de direitos humanos aponta para uma pluralidade de significados porquanto está ligado a diferentes momentos históricos. Nas palavras de Hannah Arendt, os direitos humanos não são um dado, mas uma invenção humana em constante processo de construção e reconstrução⁸.

Dentre tais significados encontra-se a chamada concepção contemporânea de direitos humanos, surgida no período posterior à 2ª Guerra Mundial como resposta às violações de direitos humanos ocorridas durante o conflito.

Nesse sentido, os direitos humanos passaram a ser reconstruídos sob um novo paradigma ético a orientar a ordem internacional contemporânea, baseado nas ideias de *universalidade* e *indivisibilidade* desses direitos⁹.

Universalidade porque a condição de pessoa é requisito único e mais que suficiente para se reconhecer e exigir o devido respeito à dignidade humana e à titularidade de direitos. *Indivisibilidade* porque a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais e vice-versa, de modo que, quando um deles é violado, os demais também o são.¹⁰

8 In: PIOVESAN, Flávia. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. *Revista Internacional de Direitos Humanos*. Ano 1. N. 1, p.21, 2004.

9 PIOVESAN, Flávia. *Op. cit.*, p.47.

10 PIOVESAN, Flávia. *Op. cit.*, p. 49.

A Declaração Universal, de 1948, é marco desse processo de construção do Direito Internacional dos Direitos Humanos, que conjugou o catálogo dos direitos civis e políticos aos direitos econômicos, sociais e culturais. Neste âmbito compreende-se também a construção da proteção aos refugiados, que tem na própria Declaração um fundamental ponto de partida com o artigo 14: *I) Todo o homem, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países*. Assegurou-se, por tal princípio, o direito fundamental à vida, à segurança e à integridade a todas as pessoas.

A esta máxima, seguiram-se instrumentos internacionais de proteção aos refugiados, especificamente a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951, o Protocolo de 1967 e a Declaração de Cartagena, de 1984.

3.1 Proteção aos refugiados – instrumentos internacionais

3.1.1. Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951, e Protocolo de 1967

A Convenção é o instrumento jurídico internacional que define em caráter universal a condição de refugiado e explicita seus direitos e deveres.

O artigo 1º da Convenção conceitua como refugiado a 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 em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele”*.

Mas o limite temporal se demonstrou superado ante as situações de violação de direitos gerada por fatos não vinculados ou decorrentes da II Guerra Mundial e isto levou ao aperfeiçoamento da Convenção, com a adoção do Protocolo de 1967.

O Brasil aderiu ao Protocolo de 1967 somente em 1972, eliminando assim a restrição de que os refugiados seriam reconhecidos como consequência de “acontecimentos ocorridos antes de 01 de janeiro de 1951”. Abolia-se a limitação temporal, embora se mantivesse a “reserva geográfica”, pela qual o Brasil só reconhecia refugiados europeus. Esta restrição geográfica foi também eliminada em 1989, pelo Decreto n. 98.602.

3.1.2 Declaração de Cartagena (1984)

A definição de refugiado adotada pela Declaração de Cartagena, em 1984, caracteriza-se por sua amplitude se comparada à Convenção de 1951 e ao Estatuto de 1967.

A ideia de perseguição individualizada por motivos de raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou pertença a certo grupo social é transcendida a partir da Declaração, porquanto a categoria de refugiados passa a incluir aquelas pessoas que deixaram seu país de origem por causa da guerra, da violação massiva de direitos humanos ou de causas similares.¹¹

A Declaração, portanto, é traduzida como instrumento internacional de expressiva referência no âmbito da conceituação de “refugiado”. Resulta de um acordo entre os países da América Central e, ainda que sem a força da Convenção, inspirou atitudes e posturas dos países da região, em favor do reconhecimento da condição de refugiado a partir de seus termos¹².

Vale referir que entre a Declaração de Cartagena e a Convenção de 1951 não há contradições ou ambiguidades. Ambas se complementam,

11 SANTIAGO, Jaime Ruiz de. O problema das migrações forçadas em nosso tempo. In: MILESI, Rosita (Org.). *Refugiados: realidade e perspectivas*. São Paulo: Loyola, 2003, p. 45.

12 MILESI, Rosita. Refugiados e migrações forçadas: uma reflexão sobre os vinte anos da Declaração de Cartagena. In: Serviço Pastoral dos Migrantes (Org.). *Travessias na desordem global*. São Paulo: Paulinas, 2005, p.147.

valorizando ainda mais a definição de refugiado adotada pela Declaração, de modo a concretizar uma aplicação bem mais ampla e humanitária.

Tais instrumentos representam um movimento de internacionalização, traduzido na ideia de que a proteção dos direitos humanos não pode, nem deve, estar limitada ao domínio reservado de cada Estado porquanto revela tema de legítimo interesse internacional.¹³

Essa revisão da noção tradicional de soberania absoluta do Estado acabou por cristalizar ainda mais a ideia de que o ser humano deve ter direitos protegidos na esfera internacional na condição de sujeito de direito.¹⁴ E é sob estas perspectivas que os direitos humanos devem ser enfocados, essencialmente os dos migrantes e refugiados.

3.2 A Proteção aos refugiados – legislação brasileira

3.2.1 A Constituição Federal de 1988

Proclama nossa Carta Constitucional que o Brasil tem como fundamentos a *cidadania e a dignidade da pessoa humana* (art. 1º) e que em suas relações internacionais será regido, dentre outros princípios, pela *prevalência dos direitos humanos* (art. 4º, inciso II) e pela *concessão de asilo político* (art. 4º, inciso X). Refere ainda o art. 5º que os brasileiros e os estrangeiros residentes no Brasil terão tratamento igualitário, e lhes serão assegurados todos os direitos que a própria Constituição proclama.

Estes dispositivos assumem relevância fundamental em relação aos refugiados, uma vez que ao terem sua situação formalmente reconhecida pelo órgão competente – CONARE –, estão amparados por todos os preceitos constitucionais, em especial os relacionados aos direitos humanos fundamentais.

13 PIOVESAN, Flávia. *Op. cit.*, p. 23.

14 Idem, p. 23.

José Afonso da Silva ainda vai além, ao afirmar que os estrangeiros residentes no Brasil não têm apenas os direitos previstos no artigo no art. 5º da CF, mas igualmente os direitos sociais, em especial os trabalhistas. Porquanto, ao outorgar direitos aos trabalhadores urbanos e rurais, por certo que a Constituição alberga também o trabalhador estrangeiro residente no País.¹⁵

3.2.2 Lei 9.474/97 – implementa o Estatuto dos Refugiados

Não obstante signatário da Convenção de Genebra desde 1960, o Brasil tardou seu efetivo envolvimento com a causa dos refugiados. Podemos dizer que, até a segunda metade dos anos 90, não possuía uma política de apoio efetivo aos refugiados, limitando sua atuação à concessão de uma autorização para que o ACNUR, órgão das Nações Unidas responsável pelos refugiados, agisse em território nacional.¹⁶

A aprovação da Lei 9.474/97 representou um marco histórico na legislação de proteção aos direitos humanos e o compromisso do Brasil com o tema e a causa dos refugiados. Sua aprovação foi fruto da soma dos esforços e do trabalho conjunto do ACNUR e da sociedade civil organizada, representada por um conjunto de mais de 40 entidades, dentre elas a Conferencia Nacional dos Bispos do Brasil, a Ordem dos Advogados do Brasil e as Congregações Scalabrinianas.

Aspectos que se destacam no citado diploma legal são, entre outros, a ampliação do conceito de refugiado, que passou a incluir as vítimas de violação grave e generalizada dos direitos humanos; a criação do Comitê

15 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 176.

16 SANTOS, João Paulo. A implementação de políticas públicas para refugiados: a Lei 9474/97 – Avanços e Perspectivas. In: Serviço Pastoral dos Migrantes (Org). *Travessias na desordem global*. São Paulo: Paulinas, 2005, p.153.

Nacional para Refugiados (CONARE)¹⁷ – órgão colegiado responsável por analisar e declarar a condição de refugiado; a concessão de documento de trabalho e a abertura à implementação de políticas públicas para a integração dos refugiados.

A Lei 9.474/97, além de ser um avanço na internalização do Direito Internacional dos Refugiados, constituiu-se também como uma política pública de amplo significado nesta causa¹⁸. 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.

4. O respeito aos direitos econômicos e sociais dos refugiados

A proteção aos direitos humanos dos refugiados deve ser observada e assegurada *antes* (período em que a ameaça ou violação a direitos fundamentais provoca a busca do asilo), *durante* (período de refúgio em que os direitos dos refugiados devem ser protegidos pelo país de primeiro asilo) e *depois* (quando se viabiliza uma solução duradoura, seja através da repatriação voluntária, da integração local ou do reassentamento em outros países)¹⁹.

O período em que os refugiados se encontram no país de acolhida é, a um tempo, importante e delicado, o que requer especial atenção. Isto

17 O ACNUR é sempre membro convidado das reuniões do CONARE, com direito a voz sem voto.

18 SANTOS, João Paulo. *Op. cit.*, p. 155

19 PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis. *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. São Paulo: Renovar, 2001, p. 46-48.

porque, ao chegar em um novo país, as dificuldades que enfrentam não se limitam à nova cultura, ao idioma e aos costumes. Não raro, chegam em situação de pobreza, emocionalmente abalados, às vezes doentes e sem perspectiva de reestruturar sua vida.

Estas situações ainda podem ser agravadas em face de práticas discriminatórias motivadas por fatores econômicos, raciais ou étnicos. O imaginário de grande parte das pessoas, afirma Antonio Guterres, ainda tende a achar que o refugiado é um criminoso, que está foragido de seu país, e não alguém que, exatamente ao contrário, teve que fugir da sua casa, de seu país, por ser perseguido por suas ideias ou por ser vítima de uma guerra civil²⁰. Lembremos ainda que as mulheres e as crianças constituem um grupo duplamente vulnerável, o que pode acabar potencializando as dificuldades de integração.

Diante das circunstâncias mencionadas, os instrumentos jurídicos nacionais e internacionais de proteção aos direitos humanos, como a Constituição Federal Brasileira, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Estatuto dos Refugiados, a Declaração de Cartagena e a Lei 9474/97 têm um importante papel porquanto reconhecem e asseguram aos refugiados e seus familiares²¹ os direitos fundamentais e assistência básica destinada a todas as pessoas que dela necessitam (art. 203, CF).

5. As políticas públicas e a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais

Políticas públicas compensatórias ou de emancipação são necessárias e indispensáveis em qualquer país, sobretudo naqueles como o Brasil, com tantas desigualdades sociais.

20 Jornal *O Fluminense*. Rio de Janeiro, 09 de novembro de 2005, p. 21.

21 Nesse sentido dispõe o art. 2º da Lei 9.474/97 - “Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional”.

Especialmente para os refugiados as políticas públicas possuem um papel importante para sua efetiva integração social, econômica e cultural. Embora o Brasil seja reconhecido como uma referência no apoio aos refugiados, a realidade destas pessoas ainda está marcada por uma situação carente, do ponto de vista da inclusão em políticas públicas e das oportunidades básicas necessárias para a reconstrução de uma vida.

Num primeiro momento, durante alguns meses após sua chegada, os refugiados e seus familiares precisam conhecer a realidade e a conjuntura do novo País de residência, cuidar da saúde, começar a reconstrução de seus laços sociais, estudar, encontrar vaga no mercado de trabalho e, não raro, aprender um novo idioma. Precisam ainda enfrentar uma sociedade resistente, em muitos casos, à presença do refugiado tido como um estrangeiro que vem utilizar os benefícios sociais que o governo deveria destinar à população brasileira, carente de tantos serviços e políticas sociais.

Os direitos econômicos, sociais e culturais, embora expressamente garantidos na Constituição Federal Brasileira e nos instrumentos jurídicos internacionais de proteção aos direitos humanos, ainda carecem de mecanismos de efetivação. Nesse sentido, setores sociais e institucionais debatem e urgem uma efetiva inclusão dos refugiados e refugiadas nas políticas públicas existentes, a criação de novas políticas e um aporte de recursos que possibilite e favoreça a assistência e integração dessas pessoas. As políticas públicas devem se constituir, cada vez mais, em instrumento de proteção e integração dos refugiados, bem como de equilíbrio social nas diferentes situações de desigualdade em que estes se encontram.

Reafirmando estas reflexões e até indo além, Luis Varese, representante do ACNUR naquela data, durante o Seminário *Direito de Refugiados e Direitos Humanos: proteção humanitária no contexto brasileiro* referiu que, embora o Brasil tenha uma das melhores e mais solidárias políticas para o refugiado, falta uma maior participação das prefeituras e uma definição de políticas públicas em nível local.²²

22 Disponível em: <www.tribunadigital.globo.com>. Acesso em: 18 set. 2006.

Em um país de dimensões continentais, onde a realidade de cada região é tão diversificada, é natural que as demandas e carências no atendimento aos refugiados sejam igualmente diversificadas. Para uma efetiva inserção dessas pessoas na sociedade, importa, indiscutivelmente, que políticas sejam articuladas e pensadas com o envolvimento e responsabilidade do Poder Público local e regional. Com as instâncias públicas locais articuladas com o Governo Federal, com a sociedade civil organizada e ainda “abraçando junto” a iniciativa e a gestão de políticas públicas, a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais dos refugiados será, seguramente, concretizada de modo mais eficaz.

6 . Políticas Públicas para refugiados: uma questão de solidariedade e justiça social

Políticas públicas voltadas à assistência e integração dos refugiados são imprescindíveis para assegurar-lhes os direitos econômicos, sociais e culturais, em especial os direitos ao trabalho, à saúde e à educação. A Constituição Federal e a Lei 9.474/97 oferecem suporte legal e constitucional à sua implementação para a efetivação destes direitos.

A Carta Magna do País, art. 203, garante a prestação de assistência social “a quem dela precisar” – desnecessário sublinhar referência explícita aos refugiados, às pessoas em situação de vulnerabilidade – 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 relativas à 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.

Em que pese a importância destas disposições, essencialmente no que se refere à implementação de políticas públicas para refugiados ou ao acesso destes às já existentes, o Poder Público permanece ainda bastante distante, quando não omisso, delegando à sociedade civil a efetivação desta tarefa e abstando-se de trazer para si o cumprimento desta responsabilidade.²³

É consenso entre as entidades e movimentos que militam na área, a necessidade de viabilização de políticas amplas, eficazes, adequadas, e a correspondente garantia de acesso por parte dos refugiados.

Esse entendimento, embora desafie as próprias dificuldades internas do País, é absolutamente passível de aplicação. Primeiro, porque não demanda necessariamente grandes vultos pecuniários porquanto, pela prática, na maioria dos casos a inserção dos refugiados é amplamente sustentável; segundo, porque a causa dos refugiados conta com o apoio de organizações não-governamentais, igrejas, indivíduos, equipes e universidades.²⁴

Oportunas, aqui, as palavras do Ministro Marco Aurelio Mello:

Somos um país abençoado pela dádiva maravilhosa da bonomia e pacificidade, o que nos faz rechaçar ressentimentos e perseguições a qualquer título. Todavia, como país-continente, república soberana de inegável peso no concerto mundial das nações, não nos cabe, sob pretexto nenhum, olvidar essa seriíssima questão. Daí a importância de o assunto estar constantemente na pauta das discussões. Àqueles que discordarem, ao argumento de que, afinal, ainda nos debatemos com flagelos orçamentários ano após ano, vale lembrar que a solidariedade nunca foi privilégio dos abastados. Muito ao contrário. A compreensão, generosidade, tolerância e compaixão aparecem quase sempre como atributos umbilicalmente ligados aos mais pobres. E isso faz uma enorme diferença, dada a imensa concentração de riqueza notada nos dias atuais.²⁵

23 SANTOS, João Paulo. *Op. cit.*, p.153.

24 Idem, p. 159.

25 MILESI, Rosita (Org). *Refugiados: realidade e perspectivas* – Introdução. São Paulo: Loyola,

Reforça uma posição de solidariedade 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 entender 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?²⁶

7. Avanços e Propostas

Algumas iniciativas importantes e concretas nas áreas da educação, saúde e trabalho vêm sendo realizadas de forma conjunta pelo governo brasileiro e por diferentes setores da sociedade na concretização dos direitos humanos dos refugiados.

A decisão da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) é um exemplo na efetivação do direito humano à educação. Através da Resolução 03/98 a UFMG – baseada na Lei 9.474/97 e em orientações da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação relativas à criação de mecanismos de ingresso dos refugiados nos cursos de ensino superior – passou a permitir a admissão de refugiados como alunos dos cursos de graduação, mediante documentação expedida pelo CONARE. A Universidade também garante bolsa de manutenção, apoio psicológico²⁷, acesso a programas de moradia e estágios remunerados.²⁸

Avanço significativo foi a decisão do Ministério do Trabalho e Emprego que, em atenção à solicitação apresentada pelo CONARE e reite-

2003, p. 13.

26 Luis Paulo Teles Ferreira Barreto, Secretário Geral do Ministério da Justiça e Presidente do CONARE, O Refúgio e o CONARE. In: Refúgio, migrações e cidadania. *Caderno de Debates*, 1, ACNUR e IMDH. Brasília, 2006, p. 47.

27 Disponível em: <www.ufmg.br/boletim/bol1481/quinta.shtml>. Acesso em: 05 set. 2006.

28 Disponível em: <www.icex.ufmg.br/docs>. Acesso em: 05 set. 2006.

rada por instituições da sociedade civil, alterou a identificação lançada na Carteira de Trabalho quando da emissão deste documento para os refugiados. A nomenclatura lançada antes da alteração aprovada em junho de 2006 referia expressamente a palavra “refugiado”, termo agora eliminado, adotando-se simplesmente, em substituição, “*estrangeiros com base na lei 9.474/97*”. Esta foi uma iniciativa importante no combate à discriminação a que se sentiam expostos os refugiados, ao buscarem oportunidades de trabalho e emprego, sujeitos, inclusive a temores e receios ante o desconhecimento ainda muito presente na população brasileira acerca deste tema.

Constitui-se ainda em política eficaz, por parte do Governo brasileiro, a criação, a partir de 2005, de uma rubrica no orçamento destinada à acolhida aos refugiados. Esta política de assegurar uma dotação orçamentária ao CONARE vem contribuindo com a assistência aos refugiados no Rio de Janeiro e em São Paulo, mesmo que em valor bastante modesto.

No âmbito do direito à saúde vale ressaltar a criação, por iniciativa do Ministério da Saúde, do primeiro Centro de Referência para a Saúde dos Refugiados, instalado no Hospital dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de capacitar os diversos profissionais do Sistema Único de Saúde (SUS) para atender os refugiados e refugiadas. Sua relevância está centrada no fato de que estes chegam ao País muitas vezes com dificuldade de comunicação e com traumas psicológicos em razão das guerras e da violência que sofreram. São casos que requerem maior sensibilidade na acolhida, atenção às condições emocionais e psicológicas e particular consideração por parte dos profissionais da saúde.

Paralelamente aos reconhecidos avanços, existem vazios, carências e necessidades que urge vontade política, medidas, decisões e viabilização para que o País possa estar inserido efetivamente numa postura de acolhida e integração de refugiados e refugiadas.

Contribuindo para esta efetividade, refugiados, entidades e organizações da sociedade civil vêm construindo e formulando propostas para

avançar e criar, cada vez mais, este ambiente social e político capaz de garantir e efetivar as múltiplas dimensões que configuram a dignidade dos migrantes e dos refugiados. Dentre as propostas, assinalamos:

a) Saúde

1 - Garantir atendimento global à saúde dos refugiados nos serviços de saúde pública, inclusive de saúde psicossocial, abrangendo a prevenção, detecção e tratamento de doenças infecciosas, bem como políticas e programas de combate à proliferação do HIV/AIDS e de atenção às vítimas;

2 – Elaborar um Programa de Saúde para atendimento à população refugiada e identificação de hospitais de referência;

3 – Criar junto às universidades públicas a possibilidade de atendimento odontológico;

4 – Intervir na formalização de acordos junto às Secretarias de Saúde (Estadual e/ou Municipal) para políticas de saúde de atendimento aos refugiados e refugiadas.

b) Trabalho

1 – Criar condições para a abertura de vagas para refugiados nas frentes de trabalho;

2 – Estabelecer programas de apoio e assistência aos refugiados e seus familiares como vagas em cursos de português e, particularmente, em cursos profissionalizantes;

3 – Possibilitar a comprovação de experiências profissionais anteriores, através de períodos de estágio;

4 – Desenvolver programas e realizar gestões, junto às grandes empresas, envolvendo os representantes de federações, sistema S, sindicatos e organizações, para a abertura de vagas de trabalho e emprego, com períodos de capacitação, para refugiados e refugiadas.

c) Educação

1 – Criar mecanismos para agilização do processo de revalidação de diplomas e documentos universitários;

2 – Ampliar o número de vagas para crianças na faixa etária própria para acolhida em creches;

3 – Estabelecer acordos entre Ministério da Educação e Universidades Públicas para oferta de vagas a refugiados e definição de critérios especiais para inclusão destes no PROUNI;

4 – Disponibilizar um percentual de bolsas escolares (escolas particulares) para refugiados, particularmente crianças e adolescentes em idade escolar.

d) Integração Social

1 - Garantir 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;

2 - Incentivar e aprofundar o envolvimento do Poder Público local e regional na elaboração e execução de políticas públicas e de inserção de refugiados nas já existentes;

3 - Criar mecanismos que possibilitem aos refugiados denunciar casos de exploração no trabalho ou discriminação;

4 – Instituir benefício pecuniário a ser prestado pelo Governo aos refugiados até a superação da situação crítica inicial e a inserção no mercado de trabalho ou geração de renda familiar;

5 – Desenvolver campanhas governamentais de sensibilização sobre a temática do refúgio e a situação dos refugiados e refugiadas.

Oportuno, neste espaço de propostas, lembrar o Plano de Ação do México²⁹ que conclama os Estados da Região à responsabilidade compartilhada, a ser traduzida em políticas eficazes e ações efetivas na busca de soluções duradouras para os refugiados e refugiadas:

29 Plano de Ação do México “Para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina”. In: ACNUR/ CPIDH/ IMDH. *Lei 9474/97 e coletânea de instrumentos de proteção internacional dos refugiados*. Brasília: ACNUR, 2004, p. 104.

1) o Programa de auto-suficiência e integração ‘Cidades solidárias’, que busca uma maior integração dos refugiados e refugiadas urbanos através de ‘uma proteção mais efetiva que abarque os direitos e obrigações sociais, econômicos e culturais do refugiado’; 2) o Programa integral ‘Fronteiras solidárias’, que responde à necessidade de individuar e socorrer aqueles que requerem e merecem proteção internacional por meio de um ‘desenvolvimento fronteiro’ promovido pela presença das instituições do Estado, projetos concretos da comunidade internacional e o envolvimento das populações locais; 3) o Programa Regional de ‘Reassentamento solidário’ marcado ‘pelos princípios de solidariedade internacional e responsabilidade compartilhada’.³⁰

8. Conclusão

A Constituição Federal, ao dar tratamento igualitário aos brasileiros e estrangeiros residentes no país, assegurou a estes a possibilidade de acesso às políticas públicas existentes. A Lei 9.474/97, por sua vez, expressão do compromisso do Brasil com a causa humanitária do refúgio, abriu as primeiras brechas para a efetivação destes direitos quando sinalizou para a implementação de políticas públicas para a integração dos refugiados e refugiadas.

Em que pesem alguns avanços em matéria de políticas públicas que contemplam os migrantes e os refugiados, os Poderes Públicos federal, estadual e municipal devem, ainda, abraçar, conjunta e articuladamente, o cumprimento desta responsabilidade. Espera-se, assim que, de fato, as políticas sejam um mecanismo capaz de garantir a proteção e a concretização dos direitos humanos, sociais, econômicos, culturais dos que são vítimas diretas da desordem e desequilíbrios mundiais, da violência e da perseguição.

30 Cfr. MARINUCCI, Roberto e MILESI, Rosita. *Migrações Internacionais: em busca da cidadania universal*. *ISociedade em Debate*, v. 11, n. 1 e 2. Pelotas: Universidade Católica de Pelotas; EDUCAT, 2005, p.32.

Importa ainda que tais políticas, além de serem formalmente previstas, sejam estabelecidas e implementadas a partir de valores éticos, humanitários e de solidariedade social, sob pena de pouco contribuírem para a efetiva garantia dos direitos fundamentais, o respeito à dignidade e a cidadania de todo ser humano.

Bibliografia

AAVV. *O fenômeno migratório no limiar do 3º milênio: desafios pastorais*. Petrópolis: Vozes, 1998.

Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). *Lei 9474/97 e coletânea de instrumentos de proteção internacional dos refugiados*. Brasília, IMDH, 2005.

ANDRADE, José H. Fischel de. *Direito internacional dos refugiados: evolução histórica – 1921-1952*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. O refúgio e o CONARE. Refúgio, migrações e cidadania. *Caderno de Debates*, 1. Brasília, 2006.

CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito internacional da pessoa humana: a circulação Internacional de pessoas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

FERRAZ, Daniel Amin; HAUSER, Denise (Coord.). A Nova Ordem Mundial e os Conflitos Armados/El Nuevo Orden Mundial y los Conflictos Armados. In: *O Mercosul e as Três Vertentes da Proteção Internacional da Pessoa Humana: Direitos Humanos, Direito dos Refugiados e Direito Humanitário*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MARINUCCI, Roberto; MILESI, Rosita. Migrantes e refugiados: por uma cidadania universal. *Caderno de Debates*, 1. Brasília, 2006.

MILESI, Rosita; AMBROS, Simone (Orgs.). *Políticas públicas para as migrações internacionais: migrantes e refugiados*. Brasília, 2006.

MILESI, Rosita. Refugiados e migrações forçadas: uma reflexão sobre os vinte anos da Declaração de Cartagena. In: Serviço Pastoral dos Migrantes (Org.). *Travessias na desordem global*. São Paulo: Paulinas, 2005.

_____. (Org). *Refugiados: realidade e perspectivas*. São Paulo: Loyola, 2003.

PIOVESAN, Flávia. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. *Revista Internacional de Direitos Humanos*. Ano 1, n. 1, 2004.

_____. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis. *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. São Paulo: Renovar, 2001.

SANTIAGO, Jaime Ruiz de. O problema das migrações forçadas em nosso tempo. In: MILESI, Rosita (Org.). *Refugiados: realidade e perspectivas*. São Paulo: Loyola, 2003.

SANTOS, João Paulo. A implementação de políticas públicas para refugiados: a lei 9474/97 – avanços e perspectivas. In: Serviço Pastoral dos Migrantes (Org.). *Travessias na desordem global*. São Paulo: Paulinas, 2005.

SCALABRINI. Il disegno di legge sulla emigrazione italiana. Piacenza, 1888, p. 32-33. In: *Congregazioni Scalabriniane*. Scalabrini: una voce viva. Roma, 1997.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *A proteção internacional dos direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos*. São Paulo: Saraiva, 1991.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Estudos avançados: dossiê migrações. *Instituto de Estudos Avançados*, v. 20, n. 57, maio/ago. 2006.

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS. *Sociedade em Debate*, v. 11, n. 1 e 2. Pelotas: EDUCAT, 2005.



O Estado Diante da Questão dos Refugiados

Francielle Uberl

Introdução

A questão dos refugiados² não é nova na história das sociedades humanas, pois é possível verificar a existência destes desde o século XV. Entretanto, foi somente após a Segunda Guerra Mundial que se verificou uma mobilização por parte da comunidade internacional no sentido de criar regras, normas e procedimentos de tomada de decisão sobre a temática dos refugiados.

A Segunda Guerra Mundial impactou decisivamente as populações dos países beligerantes, sobretudo dos países europeus³. Em virtude do grande contingente de pessoas afetadas pela guerra, os Estados passaram a temer por sua segurança interna, uma vez que era grande o fluxo

1 Graduada em Relações Internacionais pela Unicuritiba/PR. Pesquisadora colaboradora da Organização não-governamental Refugees Protection.

2 A definição usualmente empregada entende o refugiado como vítima ou uma vítima em potencial da injustiça e não alguém que foge da justiça; caso o fosse não se enquadraria na condição de refugiado. Exceções ocorrem e devem ser analisadas, como quando há penas excessivas e ilegais, podendo ser configuradas como perseguição (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. *Manual de procedimentos e critérios para determinar a condição de refugiado*: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. Lisboa: ACNUR, 2004. p.25).

3 Na Europa, o número de pessoas afetadas pela guerra foi de 40 milhões, dentre elas, cerca de 13 milhões de origem alemã, e ainda, conta-se cerca de 11,3 milhões de pessoas que foram deslocadas e submetidas a trabalhos forçados na Alemanha. (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. *A situação dos refugiados no mundo: cinquenta anos de ação humanitária*. Almada, 2002. p. 13).

de necessitados que se deslocava neste continente em busca de melhores condições de vida. Nesse sentido, diante das dificuldades encontradas pelos países europeus nos processos de reconstrução de suas economias, crescia-se o temor por parte dos Estados quanto ao destino dessas massas populacionais, assim como por parte dos indivíduos que procuravam proteção.

Antes da criação de regras internacionais sobre o refúgio, existiam diversas possibilidades aos refugiados quanto aos locais de acolhida, tendo em vista que os territórios do mundo ainda não se encontravam sob a forma de Estados-Nacionais independentes⁴. Já no século XX, quando os refugiados deixaram seus Estados de origem – por falta de proteção destes – depararam-se sem alternativas, pois, estando a sociedade internacional formada por unidades autônomas e não havendo regras internacionais sobre o tema, cada nação estipulou “regras de entrada em seu território, excluindo, na maioria das vezes, os refugiados, que chegavam sem dinheiro, sem referência, e, à época, em grande número”.⁵

A questão dos refugiados passou a demandar iniciativas por parte dos Estados com o intuito de lidar com o tema. Dessa forma, foi consumada em 1951 a adoção do primeiro instrumento jurídico de proteção a esses indivíduos. Foi instituída então a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, que definia em seu artigo § 1 da seção A:

Em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1º de Janeiro de 1951, e receando com razão de ser perseguido em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem

4 Foi com a Paz de Westfália, em 1648, pondo fim à Guerra dos Trinta Anos (1608-1648), que foram lançadas as bases para a criação do moderno Estado-Nação tal como conhecemos hoje.

5 JUBILUT, L. L. *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, p. 25.

a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ela não queira voltar⁶.

A Convenção, estabelecendo juridicamente o instituto do refúgio, foi um avanço sem precedentes na época. Entretanto, como foi instituída com o limite temporal e geográfico, passou a não ter mais importância prática diante das novas necessidades. Então, em 1967, foi adotado o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados, comprometendo-se a aplicar as disposições fundamentais da Convenção de 1951 aos Refugiados, desconsiderando a data limite de 1º de Janeiro de 1951 e o seu limite geográfico.⁷

Assim sendo, a recomendação do ACNUR:

(...) manifestava a esperança de que a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados tivesse valor como exemplo, para além de sua abrangência contratual e que todas as Nações se guiassem por ela, garantindo, tanto quanto possível, a todos os que se encontrassem no seu território como refugiados e que não fossem abrangidos nos termos desta Convenção, os tratamentos nela previsto.⁸

O ACNUR sugeriu uma abrangência maior na proteção dessas pessoas, haja vista que Estados detêm poder soberano sobre suas decisões, podendo assistir as pessoas que não satisfizessem plenamente os critérios da definição do termo refugiado.

6 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU); ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados*. Disponível em: <<http://www.onu-brasil.org.br/doc/Convencao%20de%201951%20Relativa%20ao%20Estatuto%20dos%20Refugiados.doc>>. Acesso em: 23 out. 2008.

7 Fica claro que o Protocolo não obrigou os Estados a cumprirem essa ampliação conceitual, mas deu a opção de que o instituto poderia ser ampliado.

8 ACNUR, 2004, p.13-14.

Ao longo do século XX, as necessidades de novas formas de proteção foram crescentes e contínuas, acarretando o desenvolvimento de instrumentos de proteção regional, como por exemplo: a Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA), sobre regulação dos aspectos específicos de problemas dos refugiados na África (1969); a Declaração de Cartagena sobre Refugiados (1984); a Declaração de *San Jose* sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas (1994), dentre outras. Não obstante a criação desses instrumentos a fim de proteger necessidades específicas regionais, outras tantas existentes não são contempladas por instrumentos jurídicos⁹, como os chamados *refugiados ambientais*¹⁰.

Emergência dos Refugiados Ambientais

Os refugiados ambientais não fogem de perseguições políticas, tampouco de conflitos armados, mas sim em virtude da seca; da desertificação do território; da poluição do solo e da água que causam epidemias; da esterilização das zonas de cultivo necessárias para subsistência, causando carência crônica de alimentos; da destruição de ambientes pela guerra; das mudanças climáticas, dentre outras tantas catástrofes naturais¹¹.

Segundo Myers, o número de refugiados por motivos ambientais, em 1995, foi em torno de 25 milhões de indivíduos. No mesmo período, o número de refugiados reconhecidos pela ONU foi de aproximadamente 27 milhões. Esse mesmo dado é confirmado pelo *New Economics Founda-*

9 Existem também os deslocados internos, salvo os que são protegidos por instrumentos regionais, como a Declaração de São José, de 1994. Os refugiados por motivos econômicos também fazem parte dessas novas formas de refúgio, entretanto, são constantemente confundidos com os imigrantes econômicos. Porém, estes fogem de situações de extrema miséria, tornando-os incapazes de subsistir, colocando em risco a própria vida.

10 O termo "*refugiados ambientais*" foi popularizado por Lester Brown na década de 1970.

11 JUBILUT, 2007, p. 169.

tion¹², cuja estimativa é de que 58% dos refugiados oficialmente reconhecidos são decorrentes de motivos ambientais.¹³

A ocorrência de determinados fenômenos naturais em vários lugares do globo tem permitido a possibilidade de aprofundar o debate acadêmico sobre este tipo de refúgio. Por exemplo, em 2005, com a devastação da região de Nova Orleans, nos Estados Unidos, pelo furacão Katrina, e no ano seguinte com o Tsunami que atingiu a Ásia. A população foi obrigada a buscar proteção além das fronteiras (no caso da Ásia), e em outras regiões internamente (tanto no caso da Ásia como nos Estados Unidos). Tais indivíduos poderiam ser melhor definidos como refugiados ambientais. Certamente a questão ambiental não é fator isolado, estando intimamente ligada às questões econômicas e políticas, podendo ser tanto o fator primário, como o seu fim.¹⁴

Outro exemplo pertinente nessa questão é a situação do Haiti¹⁵. O panorama do país é de extrema pobreza e violência, baixo nível de educação e sistema político incapaz. A base econômica é agrária e energética, o que acarretou na devastação do seu território, na medida em que se evidenciava a precária situação do país na condução dos assuntos nacionais.

12 CALL TO PROTECT ENVIRONMENTAL REFUGEES: crisis set to grow. *New Economics Foundation*. Disponível em: <http://www.neweconomics.org/gen/news_enviro-refugees.aspx>. Acesso em: 11 maio. 2009.

13 WEERT, S. *Environmental refugees*. 2007, p.3. Disponível em: <http://www.carenederland.org/files_content/publicaties/drr/Environmental%20refugees%20-%20brief%20overview%20literature.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2009.

14 GOFFMAN, E. *Environmental refugees: how many, how bad?* CSA Discovery Guides. 2006, p. 6-7. Disponível em: <<http://www.csa.com/discoveryguides/refugee/review.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2009.

15 A crise no Haiti teve início em 2004, quando houve uma rebelião na cidade de Goinaves, e depois atingiu a capital Porto Príncipe. O país entrou em guerra civil e isso motivou a intervenção da Organização das Nações Unidas (ONU), que enviou missões de paz no Haiti, lideradas pelo Brasil. Assim, a MINUSTH (Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti) foi criada pelo Conselho de Segurança, em 2004, logo após a queda do presidente haitiano Jean-Bertrand Aristide.

Outros graves problemas foram criados pela deterioração dos serviços de saneamento básico, saúde e segurança. Neste cenário, as pessoas que cruzaram as fronteiras do Haiti buscando proteção poderiam ser reconhecidas pelo termo de *refugiados ambientais*.¹⁶

Sistematizar a proteção aos refugiados ambientais é um tema que gera muitas discussões. Por um lado, é evidente que a degradação ambiental, bem como outros fatores climáticos, acarretam movimentos migratórios, mas a questão política e econômica se faz muito forte nesses refugiados, gerando questionamentos entre os Estados receptores e a fundada incerteza se o indivíduo foi realmente motivado por questões ambientais ou de outra natureza¹⁷.

O Papel do Estado

Considerando as constantes transformações do sistema internacional, o Estado não possui uma definição internacionalmente aceita, mas sim várias definições, sendo que as mais atuais advêm da Paz de Westfália, de 1648, que segundo Mello e Resek, definem o Estado, respectivamente, como o:

sujeito do Direito Internacional é aquele que reúne três elementos indispensáveis para a sua formação: população (composta de nacionais e estrangeiros), território (ele não precisa ser completamente definido, como por exemplo, Israel), e governo (deve ser efetivo e estável). Todavia, o Estado pessoa internacional plena é aquele que possui soberania.¹⁸

16 CATANESE, A. *haitians: migration and diaspora*. Boulder and Oxford: Westview Press, 1999, p. 29.

17 SALEHYAN, I. *Refugees, climate change, and instability*. San Diego: University of California, 2005, p. 3.

18 MELLO, C D., 1997, p. 329.

sujeito originário de direito internacional público, ostenta três elementos conjugados: uma base territorial, uma comunidade humana estabelecida sobre esta área, e uma forma de governo não subordinado a qualquer autoridade exterior.¹⁹

O entendimento dos elementos constitutivos do Estado, ou seja, sua população, seu território, seu governo e a sua soberania, são importantes para uma maior compreensão da problemática apresentada.

População é o elemento pessoal do Estado, sendo necessário este ter população própria, visto que o Estado é uma organização social para servir ao povo. Sem uma população o Estado desapareceria. Incluem-se os nacionais, os estrangeiros que já estão radicados no território e as minorias²⁰.

Habitantes são todos os indivíduos que se encontram no território do Estado com domicílio permanente. Nessa categoria incluem-se os estrangeiros e excluem-se os nacionais que residem no exterior.

A base fundamental jurisdicional do Estado é a nacionalidade²¹, sendo o fator de ligação entre o nacional e o Estado detentor do poder sobre este. O termo significa um grupo de pessoa com identidade histórica, cultural, étnica e de língua.

Território é o elemento espacial do Estado, onde este exerce seu poder efetivo e exclusivo para cumprir a tarefa à qual é destinado. É o elemento de maior importância, pois liga o povo ao Estado, chamado de princípio de integridade territorial.²² Incluem-se o espaço marítimo, sub-

19 RESEK, 1996, p. 163.

20 Essas minorias são encontradas predominantemente em áreas europeias. São resultantes de guerras e outros conflitos do sistema internacional. (JO, 2000, p.199).

21 Essa definição foi utilizada no princípio de autodeterminação dos povos, através do qual todo o indivíduo que formar uma nação tem o direito de determinar seu território e estabelecer um sistema político em determinada região. (JO, 2000, op.cit., p. 199-200).

22 Ibid, p. 200.

terrâneo e o aéreo²³. É delimitado por fronteiras, que não precisam ser necessariamente bem definidas, visto que podem estar sendo alvo de conflitos e disputas territoriais.²⁴

Governo é um “sistema orgânico de Estado que manifesta a sua vontade, intermedeia o exercício do seu poder soberano e executa a sua função”²⁵. Ou ainda: “É a manifestação do poder político do qual emana a soberania”.

No âmbito do Direito Internacional é desconsiderada a existência de um Estado que não possua um governo que exerça sua função pública em um determinado território²⁶. O Governo é o responsável pelo desenvolvimento e a manutenção das relações internacionais com os outros Estados, justamente por possuir o controle efetivo do seu território.²⁷

Além dos elementos constitutivos do Estado, a soberania²⁸ é uma característica necessária para que ele exista como tal. Entretanto, a definição de soberania é alvo de diversas controvérsias e discussões.

Segundo a Convenção de Montevidéu: “O Estado é soberano porque não pode subordinar-se a ninguém, razão por que pode manter contatos com outros Estados, da mesma forma como pode decidir dentro de suas fronteiras, sobre o seu próprio destino”.²⁹

O Direito Internacional tem trabalhado na melhoria desse termo considerando as alterações que a sociedade internacional vem passando ao longo do tempo. “O objetivo não é negá-lo nem desconsiderá-lo, mas sim aprimorá-lo conforme a realidade”³⁰.

23 Não há um acordo internacional que o delimite exatamente.

24 JO, 2000, loc.cit.

25 Ibid, p.201.

26 O Estado não acaba caso esteja temporariamente sem um governo efetivo devido a algum conflito ou guerra civil.

27 JO, 2000, op. Cit., p. 201.

28 Definições de soberania podem ser encontradas também nas obras de autores contratualistas, como Kant, Hobbes, Locke e Rousseau.

29 MATTOS, 1996, op.cit., p.70.

30 JO, 2000, op.cit., p. 203.

Atualmente o Direito Internacional entende que soberania significa independência e subordinação a esses direitos³¹: “Estado soberano é entendido como sendo aquele que se encontra subordinado direta e imediatamente à ordem jurídica internacional, sem que exista entre ele e o DI qualquer outra coletividade de permeio”.³²

No âmbito das Relações Internacionais, a definição de soberania sofreu modificações, principalmente se considerarmos a independência e a coexistência dos Estados baseadas na cooperação internacional, além do advento de outros atores no sistema internacional³³.

A definição mais próxima à nossa análise explica que

Atualmente, a soberania e a independência de um Estado significa a sua independência de outros Estados, e não a independência da sociedade internacional. Ao consolidar-se a sociedade internacional e a sua personalidade jurídica, o conceito de Estado também sofrerá mudanças profundas.³⁴

Dessa forma demonstra-se que tanto a fundamentação do Estado como o conceito de soberania estão em constante movimento. Entretanto, não podemos negar a autonomia do Estado nas decisões tomadas dentro de suas fronteiras, mesmo as que dizem respeito aos não nacionais (nessa categoria incluem os refugiados). O Estado, mesmo diante do Direito Internacional; do Direito Internacional dos Direitos Humanos; do Direito Humanitário e do Direito Internacional dos Refugiados, ainda possui total autonomia para decidir se aceita ou não tais pessoas em seu território.

31 JO, loc. cit.

32 MELLO, 1997, p.339.

33 Como ONG's, empresas transnacionais, etc. KRASNER, St. *Sovereignty*, 2001.

34 JO, 2000, op.cit., p. 191.

O Estado e os Direitos Humanos

A proteção dos Direitos Humanos³⁵ é uma das justificativas da existência política do Estado, pois “a finalidade de toda associação política é a conservação destes direitos”³⁶.

Segundo Hannah Arendt:

Os direitos humanos pressupõem a cidadania não apenas como um fato e um meio, mas sim com um princípio, pois a privação da cidadania afeta substantivamente a condição humana, uma vez que o ser humano privado de suas qualidades – o seu estatuto político – vê-se privado de sua substância, vale dizer: tornado pura substância, perde a sua qualidade substancial, que é de ser tratado pelos outros como semelhante³⁷.

Considerando que o homem é anterior ao surgimento do Estado, por tê-lo criado e o aceitar por vontade própria, sua proteção deve ser garantida pela entidade estatal. Este deve ser um instrumento desses indivíduos, tendo na proteção da pessoa humana seu meio e fim³⁸.

Mas mesmo considerando que o indivíduo deve ser protegido pelo Estado e pela comunidade internacional, que ele é o início, o meio e o fim, essa realidade quando estudada parece um tanto utópica.

Os Estados, como atores racionais, não costumam agir de forma altruísta. O que podemos constatar é que o Estado somente garante proteção humanitária quando há algum interesse nacional, ou seja, quando os custos da proteção desses indivíduos são vantajosos pelos benefícios gerados.

35 Aqui consideramos as três vertentes desses direitos.

36 JUBILUT, 2007, p. 53.

37 LEGROS, R. *Hannah Arendt: une compréhension phénoménologique des droits de l'homme*. Bruxelles: Études Phénoménologique, 2, p. 27-53, 1985, p. 32-6 apud Lafer, C. Ob. Cit., p. 151. (JUBILUT, 2007, p. 52).

38 Ibid, p. 53.

É importante discutirmos os interesses que motivam os Estados a intervirem em áreas de crises, especialmente quando nos deparamos com a realidade de que geralmente são os países do alto escalão da hierarquia de poder no âmbito internacional que intervêm nos países mais fracos dessa balança. A análise é importante, pois “it’s not easy to distinguish and rank which considerations are behind great powers”.³⁹

Nessa perspectiva, qual é o interesse nacional e internacional, quando esses atores racionais se envolvem em crises que, aparentemente, não os atingem de forma direta? O que os motiva a enfrentar as possíveis ameaças?

Enquanto ator central do sistema internacional, o principal objetivo do Estado é assegurar sua sobrevivência e a dos cidadãos que são os seus protegidos. Isto ocorre através da priorização do seu interesse em detrimento dos outros países, e esse comportamento é comum a todos.⁴⁰

Portanto, esse panorama explica o que motiva o pensamento realista: “States call upon international cooperation and international law only when it advances their interest”.⁴¹

O Estado, considerando a proteção dos refugiados, não os coloca em primeiro plano quando há algum risco à sua segurança interna em virtude dessa proteção dispensada.

E, a segurança nacional, nesse contexto, “... security will be defined as the relative absence of real or perceived threats and low vulnerability of damage to the identity and acquired values of specified collectivities in important sectors of its collective life”.⁴²

39 COICAUD, 2008, p.2. Tradução livre: “Não é fácil distinguir e classificar quais considerações estão atrás de grandes poderes”.

40 Ibid, p.7.

41 Ibid, p.7. Tradução Livre: “Estados exigem cooperação internacional e direito internacional apenas quando isso promove seus interesses.”

42 Tradução Livre: (...) será definida como a ausência relativa de ameaças reais ou percebidas.

Especificamente tangendo o instituto do refúgio, encontramos no art. 9º da Convenção de 1951, que

Nenhuma disposição da presente Convenção tem por efeito impedir um Estado Contratante, em tempo de guerra ou em outras circunstâncias graves e excepcionais, de tomar provisoriamente, a propósito de uma pessoa determinada, as medidas que este Estado julga indispensáveis à segurança nacional, até que o referido Estado determine que essa pessoa é efetivamente um refugiado e que a continuação de tais medidas é necessária a seu propósito no interesse da segurança nacional.

Os Estados adotam medidas restritivas aos refugiados quando sentem ameaças no âmbito interno. Algumas dessas ameaças, quando configuradas, podem causar um impacto na infraestrutura do país, bem como no seu desenvolvimento social, econômico, cultural e político, acarretando medidas públicas.⁴³

São casos de Segurança Nacional, de uma forma mais específica, a oposição ao regime do país de origem; o refugiado como ameaça direta ao país acolhedor; a ameaça cultural e socioeconômica.

A oposição ao regime do país de origem é um comportamento esperado, pois um dos fatores que levam um indivíduo a buscar refúgio em terras estrangeiras é justamente o “medo fundado de perseguição”. Assim, a probabilidade do refugiado se opor ao regime do país de origem é grande, podendo acarretar diversos problemas entre o país acolhedor e o país de origem.⁴⁴

da e a baixa vulnerabilidade a danos da identidade e dos valores adquiridos de coletividades específicas em importantes setores de sua vida coletiva. DAVIES, R. “Neither here nor there?” The implications of global diásporas for (inter) national security. In: GRAHAM, D. T; POKU, N. K. (Eds.). *Migration, globalization and human security*. London: Routledge, 2000, p.33.

43 A política pública mais utilizada é o fechamento das fronteiras aos estrangeiros, ou a determinadas etnias.

44 WEINER, M. Security, stability, and international migration. *International Security*, 1993.

Considera-se o refugiado como objeto de ameaça direta ao país acolhedor aquele indivíduo que se opõe ao regime político do país que o abriga. O medo é de que essa oposição possa resultar em conflitos internos, atividades ilícitas, desestabilização da política interna, questionamento da legitimidade do governo acolhedor, minorias separatistas e até mesmo ataques terroristas.⁴⁵

A ameaça cultural advém da diferença de cultura que pode implicar na exclusão dos refugiados das relações sociais e na xenofobia, dificultando sua assimilação no Estado acolhedor.

Tangenciando essas diferenças podemos citar a questão lingüística e religiosa. A primeira é um “fator fundamental do patrimônio cultural de uma pessoa”. O desconhecimento do refugiado sobre o idioma do país que o recebeu acarreta num drama duplo: “o de se fazer entender e o de buscar entender as pessoas”. Também faz com que o refugiado tenda a se fechar em grupos específicos, formando colônias, o que pode se tornar um problema para o país anfitrião. Já a última, pode gerar intolerância religiosa. Por vezes ocorre que o refugiado é acolhido num país onde não há liberdade religiosa assegurada pela constituição, sem proteção aos refugiados e tampouco a seus próprios cidadãos.⁴⁶

A ameaça socioeconômica é configurada principalmente por estes indivíduos não possuírem “uma remuneração mínima, com caráter de regularidade, o refugiado é presa fácil para integrar alguma forma de sub-cidadania e aumentar o contingente de desempregados e subempregados no novo país em que está residindo”.⁴⁷

O Estado tende a proteger seus nacionais, criando políticas que privilegiam a obtenção de empregos para seus cidadãos, principalmente

p.9.

45 Ibid, p.13.

46 ACNUR, 2003, p. 40 - 41.

47 Ibid, p. 43.

nas nações que enfrentam problemas dessa ordem. Se há dificuldade dos nacionais em obter recursos financeiros, um não nacional pode ser visto como competidor por tais recursos. Além do mais, um número elevado de refugiados pode trazer encargos financeiros e sociais para o Estado receptor, como assistência médica, educação, moradia, transporte e emprego.⁴⁸

Grandes contingentes de refugiados, principalmente quando concentrados em áreas específicas, podem trazer consequências negativas ao país acolhedor. Por outro lado, o ingresso dessas pessoas pode causar um impacto positivo no país receptor, como também no seu país de origem e na Comunidade Internacional.

O aspecto positivo dessa proteção é defendido pelo ACNUR, argumentando que quando os “refugees enjoying their rights also become better able to contribute to the economic development of their host community and to that of their own country when they are able to return”.⁴⁹

Sob a perspectiva do Estado, utiliza-se a equação do custo *versus* benefício afim de se verificar se os benefícios superam os custos gerados na proteção dos refugiados. Caso aqueles superem, a cooperação ocorrerá.

Assim, o mesmo fator de segurança que impediria um Estado de cooperar com a proteção dos refugiados pode fazê-lo mudar de percepção, principalmente pela possibilidade de garantia de segurança contra grandes fluxos de refugiados.

Um mecanismo utilizado pelo Estado acolhedor é buscar dividir a responsabilidade de proteção⁵⁰ de indivíduos com outro(s) Estado(s),

48 WEINER, 1993, p. 9-14.

49 UNHCR, Executive Committee Conclusions No. 50(j) and (k) (XXXIX) and No. 65 (c) (XLII). Tradução Livre: refugiados desfrutando dos seus direitos também se tornam mais capazes de contribuir com o desenvolvimento econômico da sua comunidade receptora e do seu próprio país quando forem capazes de retornar.

50 Em inglês, essa expressão é *burden-sharing*.

equilibrando assim os custos⁵¹. Dessa forma, espera-se que a contribuição do momento possa reduzir os custos em futuras crises⁵².

States may rationally prefer to incur a small and predictable protection burden now in order to avoid bearding large, sudden, unpredictable, unwanted, and unstoppable refugee inflows in the future. [...] As the worlds grows smaller and more interconnected, and as an increasing number of refugees can more easily reach more place and claim protection there, such “refugee crisis insurance” might well be a “good buy” – perhaps even for relatively insular states.”⁵³

Entretanto, essa possibilidade de garantia de segurança só pode ser firmada quando os países que estão dividindo a responsabilidade pela proteção do refugiado também possuem semelhante percepção acerca das contribuições e os riscos que estão dividindo.

O ACNUR tem trabalhado de forma mais sistêmica com essa perspectiva de divisão da responsabilidade de proteção dos refugiados principalmente na União Européia, maximizando a cooperação e a efetividade da proteção.

O Alto Comissariado ressalta que acolher essas pessoas que precisam de proteção é uma forma de evitar conflitos na fronteira do país aco-

51 Nesse caso, os custos não devem ser compreendidos somente como encargos financeiros. O esforço do Estado, bem como outras conseqüências socioeconômicas e culturais, faz parte desse cálculo.

52 THIELEMAN, E. R. “The International Politics of Refugee Protection”. Paper prepared for the Conference “Immigration Policy after 9/11: US and European Perspectives”, University of Texas, Austin, 2-3 march 2006.p. 16.

53 SCHUCK, 1997, p. 249. Tradução Livre: Estados podem preferir racionalmente incorrer uma pequena e previsível carga de proteção agora, a fim de evitar no futuro uma carga maior, repentina, imprevisível, indesejada e imbatíveis afluxos de refugiados no futuro. [...] Enquanto o mundo cresce menor e mais interconectado e como o aumento do numero de refugiados pode mais facilmente atingir mais lugares e reivindicar proteção, a tal “seguro de crise de refugiados” pode bem ser uma “boa compra” – talvez até para os estados relativamente insulares.

lhedor.⁵⁴ Isto posto, fica claro que acolher refugiados no território é uma política pública de segurança nacional, mas que também reflete benefícios para a segurança da coletividade, englobando o país que acolhe, o país de origem e os países fronteiriços ao conflito.⁵⁵

Podemos exemplificar um interesse específico que levou um Estado a receber refugiados através do cálculo do custo *versus* benefício. Durante o contexto da Guerra Fria, os países do Oeste⁵⁶ estavam dispostos a aceitar refugiados da então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas ou das suas regiões de influência. Os Estados Unidos viam nos contingentes de refugiados potenciais inimigos, ou aliados na sua disputa contra o Comunismo. A motivação pela proteção aos refugiados, nesse caso, não era de caráter altruísta, tampouco socioeconômico, mas por um interesse específico. A intenção era utilizar os refugiados como um instrumento na disputa ideológica entre o Capitalismo e o Comunismo, visto que havia o interesse pela hegemonia ideológica.⁵⁷

This means that refugee protection provides more than the single output of ‘security’ implied by the pure public goods model: it also provides country specific benefits such as status enhancement or the achievement of ideological goals (such as when West during the cold war was keen to accept political refugees from behind the Iron Curtain). Moreover we can also expect relatively more benefits from refugee protection measures accruing to countries close to a refugee generation conflict.⁵⁸

54 ISIL Year Book of International Humanitarian and Refugee Law, Vol. 17, 2001.

55 THIELEMANN, 2006, p. 8.

56 Estados Unidos e Canadá.

57 BETTS, A. **Conceptualising Interconnections in Global Governance:** the case of refugee protection. RSC Working Paper, n.38. University of Oxford, 2006.p.17.

58 THIELEMANN, 2006, op. cit, p. 9. Tradução Livre: Isso significa que a proteção dos refugiados fornece mais do que uma simples saída de “segurança”, indicado por um modelo de pura política pública: isso também prove benefícios ao país, tais como o status de aprimoramento ou de realização de objetivos ideológicos (como quando o Oeste durante a guerra fria estava perspicaz em aceitar refugiados políticos detrás da Cortina de Ferro).

Portanto, fica claro que nesse contexto a questão humanitária não foi cogitada, mesmo sendo possivelmente atingida, beneficiando as pessoas que buscavam proteção.

A Solidariedade Internacional

O direito dos povos à solidariedade tem raízes remotas. Os gregos chamaram este fenômeno de “cosmopolismo”, ainda no século III a.C. Naquele tempo, tal atitude era interpretada como o exercício de tolerância e humanidade aos estrangeiros, mesmo em época de conflitos. A solidariedade internacional já era alvo de discussões, e com o passar dos séculos as controvérsias só aumentaram, fato que ainda hoje é verificado.⁵⁹

A UNESCO deixou claro na “Declaração Universal dos Direitos Humanos para as Futuras Gerações” que somente o exercício da solidariedade internacional dos povos será capaz de monitorar o respeito aos direitos humanos, tanto no âmbito nacional como no internacional. No Artigo 14 da Declaração, consta: “bearing in mind the requirements of international solidarity, States shall take all appropriate measures... and shall use international cooperation... to preserve and guarantee the human rights of future generations”.⁶⁰

A solidariedade internacional pode ser vista como um sentimento altruísta emanado dos Estados, anunciando o “fim do individualismo

Além disso, podemos também esperar relativamente mais benefícios das medidas de proteção de refugiados dispensadas durante um tempo aos países próximos ao conflito gerador de refugiados.

59 KOLOSOV, Y. **Implementation of the right to humanitarian assistance at the national, regional and international levels**. Paris:Unesco House, 1995, p.1.

60 KOLOSOV, 1995, op.cit., p.1. Tradução Livre: “Tendo em mente os requisitos da solidariedade internacional, os Estados devem tomar as medidas apropriadas... e devem utilizar a cooperação internacional... para preservar e garantir os direitos humanos das gerações futuras.”.

e exclusivismo do Estado soberano cuja tendência é ceder seu lugar ao princípio de solidariedade internacional”. Teixeira defende essa percepção, afirmando que

É preciso superar a posição egoísta, para a qual tende naturalmente a ordem estatal e elevarmos numa visão mais ampla, ao bem comum da humanidade. O Estado se acha integrado na comunidade internacional, e é missão nacional de cada povo que decide sua posição de equilíbrio na ordem total da humanidade.⁶¹

Muitas manifestações de solidariedade internacional têm sido verificadas, como por exemplo: a adoção de crianças de outras nacionalidades; a ajuda humanitária internacional em situações de emergência (terremotos, enchentes, queimadas e outros desastres naturais); a participação de tropas armadas em países que necessitam (como as tropas brasileiras intervindo no Haiti), dentre outras manifestações. A ação de mais de um século da Cruz Vermelha é um exemplo do sentido de humanidade além das fronteiras nacionais.⁶²

A solidariedade tem um sentido universal, baseado na internacionalização da ideia dos direitos humanos. Enquanto os seres humanos vivem numa pluralidade de culturas, com uma abrangência de práticas morais exclusivas, todos possuem direitos e necessidades básicas que devem ser respeitadas. Tais direitos e necessidades, que são comuns a todos, fazem com que haja identificação com o outro, independente de sua nacionalidade, e quando tais são violados surge a manifestação da solidariedade internacional:

“Failing to respond to the plight of the other, failing to show solidarity, diminishes the humanity of all. As such, international solidarity points to the international community’s responsibility and

61 TEIXEIRA, 1991, p.48.

62 KOLOSOV, p.2.

obligation toward victims of conflict regardless of their personal circumstances and geographical location. This is how the idea and practice of international humanitarian intervention can be viewed as one expressing an ethics of international solidarity.”⁶³

Por outro lado, seguindo a lógica do estudo desse trabalho, a solidariedade internacional também está ligada ao interesse do Estado, em fazê-la ou não, de acordo com seu interesse e o cálculo entre os custos *versus* benefícios que essa ação gerará.

Solidarity therefore can be said to exist among a group of actors when they are committed to abide by the outcome of some process of collective decisionmaking, or to promote the wellbeing of other members of the group, perhaps at significant cost to themselves.⁶⁴

Dessa forma, a solidariedade estatal no âmbito internacional só acontecerá quando não implicar em custos prejudiciais ao Estado.

Para os realistas, esse comportamento racional do Estado é muito claro:

“Reaching out to others is no more than a self-interested act, conditioned and limited by the primacy of the national interest. This

63 COICAUD, J.M.; WHEELER, J. N. **National interest and international solidarity:** particular and universal ethics in international life. United Nations University, 2008, p.3. Tradução Livre: Falhar na resposta à condição do outro, falhar para mostrar solidariedade, diminui a humanidade de todos. Assim, solidariedade internacional pontua a responsabilidade e obrigação da comunidade internacional às vítimas de conflito independente das situações pessoais e localizações geográficas. Isso é como a idéia e a prática da intervenção humanitária internacional pode ser vista com uma expressão da ética da solidariedade internacional.

64 THIELEMANN, 2006, p. 13. Tradução Livre: Solidariedade conseqüentemente pode ser dita existente entre um grupo de atores quando são comprometidos a concordar com o resultado de algum processo de tomada de decisão coletiva, ou promover o bem estar de outros membros do grupo, talvez a um custo significativo para eles.

applies to the ways in which realism envisions solidarity vis-à-vis other states, as well as to solidarity geared toward international human rights.⁶⁵

Portanto, fica claro que quando um Estado encontra-se na posição de dispensar ou não proteção a refugiados, a equação do custo *versus* benefício é evidente, posto que o Estado é um ator racional. Entende-se também que dispensar tal proteção pode ser muito benéfico ao Estado particularmente, pois além da ajuda humanitária, contribuirá para a segurança interna e dos países próximos ao conflito.

“The security tensions at work among actors do not exclude the development of cross-border solidarity with potential benefits at the intrastate or even at the interstate level, or the emergence of security communities between countries. This is linked with the need to seriously manage tensions to avoid them degenerating into open conflict.”⁶⁶

Dessa forma, ser solidário é também um interesse Estado, pois o leva a evitar um conflito ou outras complicações de maiores proporções que possam afetá-lo de forma direta.⁶⁷

65 COICAUD, 2008, p. 8. Tradução Livre: Alcançar os outros não é mais do que um ato de interesse próprio, condicionado e limitado pela prioridade do interesse nacional. Isso aplica para as formas em que o realismo prevê solidariedade contra outros estados, bem como a solidariedade direcionada para os direitos humanos.

66 COICAUD, 2008, p. 13. Tradução Livre: As tensões da segurança nas atividades entre atores não excluem o desenvolvimento da solidariedade transfronteiriça com benefícios potenciais a nível intraestatal ou mesmo a interestatal, ou a emergência de comunidades de segurança entre países. Isso é ligado com a necessidade de controlar seriamente tensões para evitar que degenerem no conflito aberto.

67 COICAUD, 2008, p. 13.

Conclusão

A urgência da temática dos refugiados é percebida somente no século XX, mesmo com a existência de indivíduos em busca de proteção anteriormente. As duas Grandes Guerras, em especial a Segunda Guerra Mundial gerou um contingente de refugiados jamais visto anteriormente.

Não obstante o grande contingente de refugiados, a configuração geopolítica da época também contribuiu para agravar tal crise. Enquanto os indivíduos que procuravam proteção em outras terras antes da institucionalização do refúgio não se deparavam com as restrições geradas pelas delimitações fronteiriças, os refugiados a partir do século XX não encontraram a mesma mobilidade, visto que os Estados agora se encontravam divididos em nações independentes. Em face ao problema, a comunidade internacional se viu diante de uma questão de segurança nacional para os países que estavam nas proximidades do conflito ou de alguma forma envolvidos nele.

Assim, foi adotada em 1951 a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, estabelecendo juridicamente e pela primeira vez o instituto do refúgio, marcando um avanço sem precedentes na época.

Entretanto, como foi instituída com o limite temporal e geográfico, passou a não ter mais importância prática diante das novas necessidades. Em 1967 foi adotado o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados, comprometendo-se a aplicar as disposições fundamentais da Convenção de 1951, desconsiderando a data limite de 1º de Janeiro de 1951 e o seu limite geográfico.

Evidenciando a constante necessidade de proteção dos refugiados, ao longo do século XX intensificou-se a urgência por formas de proteção específicas, não abrangidas pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967. Dessa forma, desenvolveram-se novos instrumentos de proteção regional que correspondiam aos interesses locais, como a Convenção da

Organização da Unidade Africana (OUA), sobre regulação dos aspectos específicos de problemas dos refugiados na África (1969); a Declaração de Cartagena sobre Refugiados (1984); e a Declaração de *San Jose* sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas (1994).

Mesmo diante de tamanhos avanços, várias outras necessidades de proteção existentes ainda não são contempladas por instrumentos jurídicos. O maior exemplo são os chamados *refugiados ambientais*.

A evidente degradação ambiental, as mudanças climáticas, bem como outros tantos fatores dessa ordem, acarretam movimentos migratórios sem precedentes. Tal situação foi configurada, por exemplo, no Tsunami que atingiu a Ásia; na devastação pelo furacão *Katrina* na região de Nova Orleans, Estados Unidos; e na situação do Haiti.

Diante do histórico apresentado, desde a efetiva criação do instituto do refúgio, passando pelas ampliações e necessidades específicas regionais, é possível constatar que a definição do termo e a sua abrangência são determinadas pela necessidade da época e pelos interesses nele envolvidos.

A definição do instituto do refúgio trazida pela Convenção de 1951 limitava a proteção desses indivíduos ao território europeu. Assim, essa limitação geográfica e temporal foi uma forma encontrada pelos Estados europeus de proteger seus interesses, impossibilitando a proteção aos indivíduos que se encontravam fora do contexto geopolítico da época. No momento, mesmo com tais limitações, a necessidade foi saciada, correspondendo aos interesses dos países receptores envolvidos.

No período da Guerra Fria é possível verificar de forma clara o interesse do Estado em face da proteção dos indivíduos. Na época, a questão da hegemonia ideológica fez dos refugiados instrumentos dessa disputa de poder. A disputa pelas áreas de influência do Capitalismo *versus* Comunismo fez com que contingentes de refugiados fossem vistos como aliados ou inimigos, tanto pelos países que apoiavam a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, como aos que dispensavam tal apoio aos aliados dos Estados Unidos da América. Nesse contexto, a proteção fundamentada pelo caráter humanitário não foi cogitada, mas de qualquer forma foi possivelmente atingida, beneficiando pessoas que necessitavam de proteção.

Tanto a cooperação quanto a solidariedade internacional podem ser configuradas como decorrentes de um sentimento altruísta emanado pelos Estados, porém, como vimos, pode ser entendida como um artifício do interesse Estatal.

Portanto, quando falamos em solidariedade Estatal no âmbito internacional referente à proteção da pessoa humana, constatamos que ela só acontecerá quando não implicar em custos prejudiciais ao Estado e trazer algum tipo de benefício.

Diante desse contexto, conclui-se claramente que a figura estatal só dispensará proteção aos indivíduos, sendo esta positivada ou não, mediante a análise do custo *versus* benefício envolvidos, e que o Direito Internacional evolui de acordo com o resultado dessa equação.

Podemos concluir que as novas formas de refúgio, como os chamados refugiados ambientais, refugiados internos e refugiados econômicos, podem ser protegidos pela Comunidade Internacional, mesmo não havendo instrumento jurídico que os abranja, caso haja algum interesse por parte do Estado. E ainda, conforme constatamos, pode haver desenvolvimento de novas normas de Direito Internacional, caso tal necessidade e interesse pelo tema se mostrem pertinentes. Assim, podemos nos deparar com um instrumento jurídico que os proteja especificamente.

Bibliografia

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *A situação dos refugiados no mundo: cinquenta anos de ação humanitária*. Tradução Isabel Galvão. Portugal: Almada, 2000 e 2002.

_____. *Manual de procedimentos e critérios para determinar a condição de refugiado*: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. Lisboa: ACNUR, 2004.

CATANESE, A. *Haitians: migration and diaspora*. Boulder and Oxford: Westview Press, 1999.

COICAUD, J. M. WHEELER, J. N. *National interest and international solidarity*: particular and universal ethics in international life. United Nations University, 2008.

GOFFMAN, E. *Environmental refugees: how many, how bad?* CSA Discovery Guides, 2006. Disponível em: <<http://www.csa.com/discoveryguides/refugee/review.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2009.

JUBILUT, L. L. *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

KOLOSOV, Y. *Implementation of the right to humanitarian assistance at the national, regional and international levels*. Unesco House: Paris, 1995.

MEIRELLES, T. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

MORGENTHAU, H. *A política entre as nações*. Coleção Clássicos IPRI. Brasília: Imprensa Oficial/ UNB/ IPRI, 2003.

NASSER, S. H. REI, F. *Direito Internacional do Meio Ambiente*. São Paulo: Atlas, 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU); ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados*. Disponível em: <<http://www.onu-brasil.org.br/doc/Convencao%20de%201951%20Relativa%20ao%20Estatuto%20dos%20Refugiados.doc>>.

_____. *Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967*. Disponível em: <<http://www.onu-brasil.org.br/doc/Protocolo%20de%201967%20sobre%20o%20Estatuto%20dos%20Refugiados.doc>>.

RIBEIRO, W. C. *A ordem ambiental internacional*. São Paulo: Contexto, 2008.

SALEHYAN, I. *Refugees, climate change, and instability*. San Diego: University Of California, 2005.

SCHUCK, P. *Refugee burden-sharing: a modest proposal*. Yale Journal of International Law, 1997.

TAMAMES, R. *Ecología y desarrollo: la polémica sobre los límites al crecimiento*. Madri: Alianza Editorial, 1985.

THIELEMANN, E. R. *The international politics of refugee protection*. Paper prepared for the Conference "Immigration Policy after 9/11: US and European Perspectives". University of Texas, Austin, 2-3 March 2006.

WEERT, S. *Environmental refugees*. 2007. Disponível em: <http://www.carenederland.org/files_content/publicaties/drr/Environmental%20refugees%20-%20brief%20overview%20literature.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2009.

WEINER, M. *Security, stability, and international migration: international security*. 1993.

REFUGIADOS: OS REGIMES INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS E A SITUAÇÃO BRASILEIRA

Cesar Augusto Silva da Silva¹
Viviane Mozzine Rodrigues²

INTRODUÇÃO

Desde o princípio da humanidade existem guerras, perseguições e discriminações de todo o tipo. E desde estes tempos há aqueles que podem ser chamados de refugiados, as vítimas destas atrocidades. Eles são de todas as raças, de todas as cores, de todas as religiões, e podem ser encontrados em todas as regiões do mundo na atualidade. Obrigados a fugir porque receiam por suas vidas e por sua liberdade, os refugiados muitas vezes abandonam tudo o que possuem – seus lares, seus bens, sua família, sua identidade, rumo a um futuro incerto em terras estranhas buscando voltar a ter um mínimo de dignidade humana, um valor imensurável e sem precedentes.

Em outros termos, são pessoas que fogem de condições opressivas ou perigosas existentes no seu país ou sua região e procuram abrigo em um Estado estrangeiro ou mesmo em outra região que lhe possa devolver suas condições “normais” de vida, ou seja, sua dignidade.

1 Mestre em Direito e Relações Internacionais; doutorando em Ciência Política pela UFRGS, com a temática sobre os refugiados. Este trabalho é fruto da pesquisa coletiva realizada pelo professor e o Núcleo de Apoio aos Refugiados do Estado do Espírito Santo – NUA-RES, do Centro Universitário Vila Velha.

2 Mestre em Economia; professora do curso de Relações Internacionais do Centro Universitário Vila Velha/ES. Coordenadora do projeto de extensão Núcleo de Apoio aos Refugiados do Espírito Santo – NUA-RES. Contato: vmozine@uvv.br.

Mas enquanto preocupação internacional permanente, visível em um chamado sistema internacional que se organizava como tal desde a independência da América espanhola e completou-se somente com a Segunda Guerra Mundial³, ainda num espírito europeu, os refugiados passaram gradativamente a tornar-se fenômeno hodierno e de proporções globais, em meio às duas grandes guerras mundiais do século XX.

O termo refugiados foi originariamente aplicado ao grupo dos chamados “huguenotes” franceses que fugiram para a Inglaterra após a revogação do Édito de Nantes de 1685, o que significou o fim da tolerância religiosa para com o protestantismo. Dentre os movimentos mais significativos de refugiados decorridos na Europa do século XX, quando finalmente a questão tornou-se uma preocupação internacional, destacam-se o dos judeus para a Rússia, entre 1881 e 1914, e, após a revolução socialista dos bolcheviques de 1917, o dos bielo-russos da URSS, bem como o dos judeus, quer da Alemanha nazista, quer de outros países ocupados pelo III Reich, entre 1933 e 1945 – ou seja, dos deslocados da II Grande Guerra⁴. Isto sem falar nos armênios, perseguidos e massacrados pelos turcos otomanos durante o primeiro conflito global.

Por outro lado, também muitos chineses abandonaram o país depois da revolução socialista liderada por Mao Tsé Tung em 1949, particularmente em direção a Hong Kong. Desde o início do regime socialista chinês, cerca de dois a três milhões de chineses estão estabelecidos em Taiwan, os quais podem ser considerados “deslocados internos”.

Os movimentos migratórios de pessoas originados pela fome e catástrofes naturais têm somente aumentado no início deste século, par-

3 HASLAM, Jonathan. A necessidade é a maior virtude: o pensamento realista nas relações internacionais. Tradução de Waldéa Barcellos. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p.272.

4 ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). A situação dos refugiados no mundo: cinquenta anos de ação humanitária. Tradução Isabel Galvão. Portugal: Almada, 2000, p.05.

tualmente no continente africano, onde a guerra civil é um fator a acrescentar aos anteriores, mesmo que não sejam considerados como tal juridicamente⁵.

Neste quadro, o outro grande movimento de refugiados ocorreu com a chamada descolonização africana, incentivada pela ONU, particularmente em Angola e Moçambique, que a partir de 1975, dentre outros fatores, resultou em mais de 600 mil refugiados, dos quais em torno de 450 mil vieram para Portugal como repatriados.

Por volta de 1993, em pleno ano da II Conferência Mundial de Direitos Humanos da ONU, que criou a Declaração e o Programa de Ação de Viena, existiam cerca de 7 milhões de refugiados na Ásia , 5,5 milhões na África , 4,5 milhões na Europa e por volta de 2 milhões no continente americano.

Estes são apenas alguns números que podem estabelecer o cenário de como o problema dos refugiados cresceu nos últimos tempos, para questão que, a princípio, acreditava-se que seria extinta somente com a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), e que acabou se tornando uma tragédia quase insolúvel ao longo dos anos⁶.

Este texto vai buscar estabelecer os parâmetros das origens do problema internacional do refúgio bem como os regimes internacionais que foram criados a partir da ação dos principais protagonistas do sistema internacional, ou seja, os Estados nacionais soberanos e suas políticas, de modo a criar mecanismos operacionais para combater o problema, bem como as repercussões e posicionamentos de países como o Brasil.

5 BAILEY, S. A história das nações unidas. Rio de Janeiro: Lidador, 1963, p.119.

6 VARESE, Luis. Dia mundial do refugiado: refúgio, migração e direitos humanos. p. 02.

I. O PROBLEMA INTERNACIONAL DO REFÚGIO

Os países ocidentais de forma mais geral distinguem os refugiados “políticos” dos denominados refugiados “econômicos”. Estes últimos fogem, acima de tudo, da pobreza e da miséria, mais do que de perseguições políticas, principalmente quando são provenientes dos países da periferia capitalista, e tornam-se na maioria das vezes imigrantes ilegais.

O direito internacional reconhece aos que sofrem perseguições políticas o direito a procurar asilo ou refúgio, embora não obrigue os Estados a cedê-lo. Apenas em torno de 0,17% da população da Europa ocidental é constituída por refugiados. Os desalojados nacionais, aqueles que se viram obrigados a abandonar as suas casas dentro do seu próprio país, não são reconhecidos como refugiados, embora contados pelo ACNUR. Nestas condições, estimou-se, em 1993, que existisse, no mínimo, um total de cerca de 24 milhões de pessoas.

No início do século XXI, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados ocupou-se de mais de 22 milhões de seres humanos pelo mundo, segundo suas próprias estimativas. Não há continente ou região do mundo que não tenha contribuído para estes números. Além dos refugiados em sentido estrito, existem os “deslocados internos” e que são contabilizados nos números finais, como já referido.

O Alto Comissariado das Nações Unidas, criado no contexto da Convenção de Genebra de 1951 não é o único organismo internacional que procura ajudar os refugiados, pois com ele colaboram muitas outras organizações governamentais e não governamentais, como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha e o Crescente Vermelho. A presença destas é muito importante e acompanha o próprio crescimento e diversificação das tarefas, cada vez mais complexas e diferentes, da proteção internacional da pessoa humana e a aproximação entre suas vertentes jurídicas.

Atualmente entende-se que uma situação em que surgem refugiados exige medidas múltiplas, tanto nos países de acolhimento quanto nos países de origem. As medidas a se tomar são de natureza variada, nem sempre compatível com as limitações burocráticas e oficiais, nas quais normalmente agem seus órgãos de controle e repressão nacionais, leia-se polícias e milícias locais.

O Tratado Internacional da ONU, o Estatuto dos Refugiados de 1951 e o próprio ACNUR resultaram diretamente do contexto da II Guerra Mundial, portanto, são produtos de um sistema de Estados nacionais predominante nas relações internacionais naquele momento, sendo que alguns surgidos artificialmente após o Tratado de Paz de Versalhes de 1919. Com o elevado número de refugiados produzidos pelas guerras e perseguições das mais variadas, a necessidade da criação de um sistema capaz de se ocupar deles em permanente funcionamento e que procurasse uma solução duradoura para o problema, tornou-se um imperativo nas relações internacionais ao longo do século XX.

Alguns anos depois do conflito mundial, a repressão da revolta anticomunista na Hungria por parte da União Soviética produziu novo êxodo humano. Embora a Convenção de 1951 só se aplicasse a refugiados surgidos anteriormente a ela, ninguém questionou a urgência de uma atitude decisiva e singular. Ao contrário do que aconteceria em processos posteriores, neste caso não se optou prioritariamente pelo “repatriamento”, por razões óbvias em torno da Guerra Fria. Graças à solidariedade internacional, centenas de milhares de húngaros puderam se reinstalar em novos países e regiões solidárias com estas populações, inclusive nos Estados Unidos, no primeiro grande desafio do recém criado ACNUR⁷.

7 ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). A situação dos refugiados no mundo: cinquenta anos de ação humanitária. Portugal: Almada, 2000, p.26.

A partir dos anos sessenta, como já foi dito, o centro das preocupações internacionais neste campo deslocou-se para África, devido aos vários processos de descolonização apoiados pela ONU e pelo direito internacional. Em 1967, o protocolo das Nações Unidas eliminou formalmente o limite temporal à aplicação da Convenção. Mesmo a tempo, considerando os altos números de refugiados provenientes de lugares tão distantes como o Chile, Bangladesh ou o Vietnã. Nesta altura, aumentou igualmente o recurso aos campos provisórios de refugiados. Frequentemente politizados e usados como terreno de recrutamento militar, esses campos são bastante criticados, por manobráveis e não, buscando uma solução definitiva para os deslocados, como estabelece o espírito da Convenção de 1951.

Ao longo das décadas seguintes, a miséria e as guerras regionais continuaram e recrudesceram. Outras guerras notórias, incluindo a do Golfo Pérsico e a do Afeganistão geraram ondas maciças de refugiados. A partir de 1990, foram os conflitos da região dos Bálcãs e a primeira Guerra do Golfo as causas principais do deslocamento de pessoas na Eurásia.

Se a capacidade da maioria das nações é reduzida, a do ACNUR também o é num sentido ainda mais dramático: tem cerca de cinco mil funcionários – um para cada cinco mil refugiados, aproximadamente, e um orçamento na ordem de um milhão de dólares, no ano de 2000. Este é insuficiente, quando se focaliza os mais de 140 países que ratificaram a Convenção de Genebra e o número de refugiados produzidos anualmente com as guerras regionais e internacionais. Durante a guerra civil da Iugoslávia, por exemplo, quando os sérvios iniciaram uma vasta limpeza étnica genocida, o ACNUR foi acusado de estar desprevenido. Acusação justificada, é verdade, mas que pode também ser feita a governos envolvidos na guerra, incluindo alguns habitualmente lentos em pagar contribuições por eles devidas à ONU e essenciais para os fins da propagação e desenvolvimento dos direitos humanos.

Enfim, o fenômeno dos originariamente conhecidos como “refugos da terra”, fugindo de suas terras originais, vem crescendo enormemente nos últimos anos, e os chamados regimes internacionais⁸ têm sido erguidos para regular sua situação, cuja maior expressão é exatamente o surgimento do ACNUR, no sistema das Nações Unidas, embora ainda insuficiente para lidar com tal complexo problema de proporções mundiais.

No período entre as duas grandes guerras, com o surgimento na Europa do fenômeno da desnacionalização utilizado como arma de política totalitária dos Estados, combinado com a incapacidade das nações europeias de proteger os direitos humanos dos que haviam perdido os seus direitos, é que surgiram as hordas de refugiados e assim os regimes internacionais começaram a pensar em regular e tentar solucionar esta questão de forma razoável. Formados originariamente por russos, judeus e armênios, que fugiam de revoluções nacionais ou da perseguição étnica sistemática como subproduto da guerra, os “refugos ou naufragos da humanidade” (para usar a expressão de Sidney Bailey) se tornaram um problema permanente e de clara conotação internacional.

Por um lado, os Estados nacionais totalitários utilizavam esta arma, a desnacionalização, para expulsar e perseguir comunidades ou classes políticas inteiras que pudessem colocar seus regimes em perigo.

Por outro lado, a comunidade dos Estados liberais ocidentais não conseguiu fazer valer a proteção aos direitos humanos, enquanto derivada de suas constituições nacionais para estas comunidades de “apátridas”, desnacionalizados, que eram encarados e recebidos como verdadeiros “refugos da terra” no contexto da época. A própria expressão “direitos humanos” tornou-se prova de idealismo “fútil ou de tonta e leviana hipocrisia”, na expressão de Hannah Arendt⁹.

8 FREEMAN, Michael. *Human Rights: an interdisciplinary approach*. USA: Polity Press, 2002, p.94-99.

9 ARENDT, Hannah. *Origens do Totalitarismo*. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989, p. 323.

As condições de poder naquele contexto, fruto dos Tratados de Paz de Versalhes que colocaram fim à Primeira Guerra Mundial, transformaram e tornaram instável o sistema europeu de Estados-nação vigente desde o Congresso de Viena de 1815. Os tratados aglutinaram vários povos em um só Estado, criaram outros artificialmente (tais como a Polônia ou a Tchecoslováquia) e lhes confiaram o governo, supondo que os outros povos nacionalmente compactos fossem parceiros e solidários com o governo. Com a mesma arbitrariedade, criaram com os povos que sobraram um terceiro grupo de nacionalidade chamado minorias “sem Estado”, em que o Estado seria o responsável por impor tributos de fora e regulamentos especiais a estes grupos, sem considerá-los “cidadãos”.

Neste contexto foi criado o Tratado das Minorias, que reconhecia no âmbito internacional da Liga das Nações a existência de minorias como instituição permanente, o reconhecimento explícito de que milhões de pessoas viviam fora da proteção legal normal de um Estado nacional, necessitando de garantias adicionais de seus direitos elementares por parte de uma organização externa e a admissão de que tal estado de coisas era permanente. Foi a grande novidade trazida para as relações internacionais naquele momento.

Os primeiros “heimatlosen” ou apátridas, como denominados pelos Tratados de Paz de Versalhes, eram em sua maioria judeus que vinham dos Estados que sucederam e não podiam ou não queriam colocar-se sob a proteção dos governos que haviam chegado ao poder em seus locais de origem; além, óbvio, dos citados armênios, perseguidos pelo império turco, além dos russos desnacionalizados pela revolução socialista de 1917.

Os remédios utilizados para resolver o problema dos refugiados ao longo do período entre guerras, a repatriação ou a naturalização, revelaram-se um fracasso no curto prazo, e a questão global prolongou-se até o início do segundo conflito mundial, sem solução definitiva. As medidas de repatriação falharam porque nenhum governo nacional aceitou admitir

que aquelas pessoas, indesejáveis, entrassem em seu território. Por outro lado, todas as tentativas de conferências mundiais no sentido de estabelecer condição legal para os “apátridas” falharam, pois nenhum acordo poderia substituir o território para o qual um estrangeiro poderia ser deportado, na estrutura das leis nacionais existentes. De fato, desde os anos 30, os campos de internamento oferecidos aos refugiados eram tudo que o mundo tinha para proteger os deslocados.

A naturalização também não foi possível, pois os países europeus não estavam preparados para receber pedidos de naturalização em massa, bem como suas leis eram voltadas prioritariamente àqueles considerados “nacionais” e não para estrangeiros, ainda mais sendo pessoas sem nacionalidade, sem Estado. O medo do colapso fez com que a maioria dos governos recusasse ou cancelasse naturalizações que já haviam ocorrido para as pessoas que já se encontravam em seu território, vindos destes países em conflito.

Por outro lado, o fato de que a noção do problema permanente dos apátridas era primariamente judaica foi um dos pretextos usados pelas principais potências à época para ignorá-los em nome da clássica soberania absoluta dos Estados, e que então podiam praticar toda sorte de expulsões e deportações aos indesejáveis e às minorias políticas tratadas com “leis especiais” direcionadas a elas.

Somente após o final da Segunda Guerra Mundial constatou-se que o problema primário dos refugiados, os judeus, havia sido resolvido, pela “solução final” do holocausto imposta pelo líder Adolf Hitler no período da guerra, e/ou finalmente por meio da conquista de um território colonizado, o Estado de Israel, e para onde foram milhares de judeus. No entanto, esta solução colocada no ambiente do sistema das Nações Unidas não resolveu o problema mais geral das minorias e dos apátridas refugiados. Pelo contrário, a tentativa da solução da questão judaica meramente criou uma nova categoria de refugiados, os árabes palestinos, acrescentando cer-

ca de milhares de pessoas ao número dos que não tem um Estado que os proteja e nem direitos elementares a serem exercidos.

Seja por culpa dos países árabes que não aceitavam a existência do Estado de Israel, seja pelo próprio Estado judeu, o fato é que as guerras de independência de 1948/1949 e as demais ao longo de cinquenta anos produziram mais uma centena de refugiados que escapavam das batalhas e abandonavam suas casas, seus bens e suas próprias identidades em busca de alcançarem a sobrevivência.

Quando a Segunda Guerra Mundial teve fim, o problema dos refugiados ainda era uma questão fundamentalmente europeia. A perseguição do regime nazista tinha obrigado muitos judeus a abandonar a Alemanha ou os países ocupados pelo III Reich. Os opositores políticos do regime ou passavam para a clandestinidade ou procuravam asilo fora das zonas de dominação germânica.

Neste quadro é que podemos observar que, tal qual Hannah Arendt, “desde os Tratados de Paz de 1919 e 1920, os refugiados e os apátridas têm-se apegado como uma maldição aos Estados recém-estabelecidos, criados à imagem do Estado-nação”¹⁰. Isto é, o Estado nacional, ainda o principal ator de relações internacionais, precisa conceder tratamento igualitário perante a lei aos seus membros, e se esta ordem é quebrada para dar tratamento diferenciado a parte de sua população, considerada ainda “sem pátria” ou refugiada, a nação se dissolve em uma massa anárquica de indivíduos super ou “subprivilegiados”, sendo a lei não igual para todos transformando-se em direitos e privilégios que contrariam a própria natureza do Estado, enquanto Estado democrático de direito, como o que melhor garante e preserva direitos humanos¹¹.

10 ARENDT, Hannah. Op.cit., p. 323

11 LINDGREN ALVES, J. A. Relações Internacionais e temas sociais: a década das conferências. Brasília: IPRI, 2001, p.

Ou seja, o sistema de Estados-nação vigente nas relações internacionais desde Westfália continua hegemônico, ainda que passe por uma dinâmica transformadora há muito tempo. Por meio de decisões políticas equivocadas, seus governos nacionais vencedores da I e II Guerra Mundial, dentre outros problemas, criaram as condições não só para o segundo conflito global como produziram uma enorme massa de refugiados que se proliferaria até chegar aos números astronômicos da atualidade.

2. O AVANÇO DOS REGIMES INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO DA PESSOA HUMANA E O BRASIL

Regime internacional é um conjunto de princípios, normas, regras e decisões procedimentais produzidas e aceitas pelos Estados e outros atores das relações internacionais sobre uma determinada temática, na expressão de Donnelly¹², tendo sido seu conceito desenvolvido por Stephen D. Krasner¹³. E os regimes internacionais dos direitos humanos, dos direitos dos refugiados e do direito humanitário iniciaram seu crescimento e desenvolvimento a partir dos acontecimentos da Segunda Grande Guerra.

Ou seja, ainda sob o impacto do holocausto judeu na Alemanha nazista e da barbárie produzida pelo conflito mundial, produziu-se um enorme número de pessoas deslocadas de seu território original, fugindo da guerra. Assim, a comunidade internacional, ao fim do conflito, reagiu ao tentar estabelecer normativas para apaziguar a questão e tentar soluções de médio e longo prazo que confirmassem as intenções da Liga das Nações, em torno de comissariados internacionais, mas desta vez de forma não seletiva e sim para todos os povos atingidos e de modo permanente.

12 DONNELLY, Jack. *International human right: dilemmas in world politics*. Denver: Westview Press, 1998, p. 51. Também SMOUTS, Marie-Claude (Org.). *As novas relações internacionais: práticas e teorias*. Brasília: UNB, 2004. p. 129-141.

13 KRASNER, Stephen D. *International regimes*. New York/USA: Cornell Paperback, 1983, p.05.

Com efeito, ao final da Segunda Guerra Mundial, no sistema das Nações Unidas temos a materialização e a busca pela aproximação das vertentes jurídicas de proteção da pessoa humana para trabalhar em prol dos refugiados, que gradativamente se tornaram milhares ao final do conflito global. De um lado, ainda durante o conflito, estabeleceu-se o Acordo de Criação da Administração das Nações Unidas para o Socorro e a Reconstrução – UNRRA, primeira organização a incorporar o termo “Nações Unidas” em seu nome, órgão “ad hoc” de funções temporárias para realizar missões humanitárias a curto prazo¹⁴. De outro lado, foi criada a Organização Internacional para os Refugiados – OIR, já no espírito da Guerra Fria, que seria substituída posteriormente pelo citado ACNUR, no âmbito da Convenção de Genebra de 1951, do mesmo modo que as Convenções de Genebra de 1949 para o direito internacional humanitário, que viriam para tentar regular os conflitos armados e buscar diminuir a catástrofe dos refugiados produzidos pelo flagelo humano da guerra.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, no espírito humanitário de Eleanor Roosevelt, também regulava a questão do deslocamento da pessoa humana ao estabelecer que todo indivíduo perseguido tem o direito de pedir asilo político em outro país, sem importar raça, nacionalidade ou etnia.

Ou seja, os regimes internacionais passaram a ser criados para regular e proteger o problema dos direitos da pessoa humana no cenário mundial, incluindo os refugiados. No entanto, a recém-inaugurada Guerra Fria iria paralisar grande parte da eficácia dessas iniciativas humanitárias, colocando-as em plano secundário na política internacional. Mas ainda assim o sistema das Nações Unidas teve relativa repercussão e estabeleceu parâmetros e modelos a serem seguidos, mesmo que as grandes potências,

14 ANDRADE, José Fischel de. *Direito Internacional dos Refugiados*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p.25.

como EUA e URSS, utilizassem tais iniciativas para sua particular guerra ideológica, considerando refugiado todo aquele que fugisse dos regimes totalitários da Cortina de Ferro, como era a posição dos EUA, ou ignorassem o problema, não colaborando para a edificação dos regimes, como era o caso soviético.

Os protocolos adicionais da ONU de 1967 completariam o regime da Convenção de 1951 e a problemática dos refugiados ganharia ainda mais corpo teórico e garantiria substancial contribuição para a realidade que estaria por vir a partir dos anos 90, com a multiplicação do deslocamento de pessoas e produção de refugiados no período Pós-Guerra Fria.

Portanto, a Convenção de Genebra junto com os protocolos adicionais de 1967 formou a principal parte do regime internacional de proteção aos refugiados no sistema da ONU, bem como as Convenções de Genebra de 1949 combinadas com os protocolos de 1977 estabeleceram o principal corpo do regime internacional do direito humanitário, que regula os conflitos armados e procura também implementar de forma conexa as políticas de proteção aos refugiados, vítimas primordiais do flagelo humano da guerra.

Além disso, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, combinada posteriormente com a I Conferência Global de Direitos Humanos de Teerã, em 1968, que adotou a resolução intitulada “Human Rights in Armed Conflicts”, e ainda a II Conferência Mundial dos Direitos Humanos, de 1993, que produziu a Declaração e o Programa de Ação de Viena, confirmando a tese da Declaração de 1948 (de que os direitos humanos são unos, indivisíveis e inter-relacionados) formaram o núcleo do regime internacional de proteção aos direitos humanos. Em termos políticos, a resolução de 1968 sinalizou para a comunidade internacional o reconhecimento de que os conflitos armados continuavam a ser a “praga da humanidade”, principalmente depois que as Nações Unidas proibiram a ameaça ou uso da força fosse como principal meio para solução de controvérsias internacionais.

Em termos jurídicos, a resolução de Teerã abriu o caminho para estabelecer o relacionamento entre o direito humanitário e o direito internacional dos direitos humanos na proteção de pessoas afetadas de alguma forma pelas guerras, civis ou internacionais.

Décadas se passaram desde que a Conferência Mundial de Teerã confirmou que a proteção dos indivíduos em conflitos armados requer a aplicação do direito internacional humanitário e dos outros corpos jurídicos, incluindo direito internacional dos direitos humanos, direito internacional dos refugiados, direito penal internacional e as leis internas dos Estados. Em atenção a isso, as Nações Unidas nas mais diversas crises mundiais que envolveram conflitos armados e produziram refugiados como consequência (Somália, Ruanda, Libéria), invoca os mais variados regimes legais, sejam nacionais ou internacionais, reforçando a tese da aproximação das vertentes jurídicas de proteção a pessoa humana e a visão de Antonio Augusto Cançado Trindade¹⁵ sobre o tema.

A Declaração de Viena de 1993 confirma definitivamente o espírito da universalidade do texto de 1948, além de reconhecer que certas categorias de pessoas, mais fragilizadas politicamente nas sociedades nacionais, devem possuir proteção jurídica ímpar – mulheres, crianças e indígenas, por exemplo – e reafirma o direito de qualquer pessoa obter asilo contra perseguições de que seja alvo, bem como regressar ao seu país de origem em condições de segurança.

Ou seja, como parte do regime internacional dos direitos humanos, a Declaração de Viena reafirma a interligação com os outros regimes, com o fim último de proteção da pessoa humana e exorta as nações, as organizações internacionais e não governamentais a trabalharem em conjunto de modo a conseguir soluções duradouras às causas e problemas que levam ao deslocamento de povos e a produção de refugiados.

15 TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. Tratado de direito internacional dos direitos humanos. v. II. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1997, p. 268 e ss.

A Conferência Mundial sobre Direitos do Homem reconhece que, face às complexidades da crise global dos refugiados e em conformidade com a Carta das Nações Unidas, considerando os instrumentos internacionais relevantes e a solidariedade internacional e num espírito de partilha de responsabilidades, se torna necessária uma abordagem global pela comunidade internacional, em coordenação e cooperação com os países interessados e as organizações relevantes, tendo presente o mandato do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. O que deverá incluir o desenvolvimento de estratégias para abordar as causas remotas e os efeitos das movimentações dos refugiados e de outras pessoas desalojadas, o fortalecimento de mecanismos de preparação e resposta em caso de emergência, a disponibilização de proteção e assistência efetivas, tendo presente as necessidades especiais das mulheres e das crianças, bem como a obtenção de soluções duradouras, começando pela solução preferível do repatriamento voluntário dignificante e seguro.

Em vista das proporções globais que o problema dos refugiados assumia naquela conjuntura do início dos anos 90, como supracitado, a Declaração e o Programa de Ação de Viena, no contexto da “Agenda para a Paz” do então secretário-geral da ONU, Boutros Boutros Ghali, sublinha a importância do corpo jurídico já produzido no regime internacional dos refugiados, a Convenção de Genebra e o Protocolo Adicional de 1967, e também do ACNUR, enquanto agência da ONU que mais teve crescimento de atuação desde o fim da Guerra Fria, ao lado do Organismo de Obras Públicas e Socorro das Nações Unidas para Refugiados Palestinos.

Enfatiza o espírito de solidariedade internacional, a necessidade de partilhar responsabilidades entre governos nacionais, sociedade civil e organismos internacionais, adotando-se planeamentos abrangentes e de longo prazo, com soluções duradouras em torno de inserção definitiva ou repatriação voluntária em condições de segurança e dignidade humana, mesmo cessado temporariamente os motivos do deslocamento forçado. A

partir daí, os esforços têm sido para implementar estas diretrizes globais eleitas no ambiente da ONU, dos organismos regionais e das organizações não governamentais, que tiveram papel preponderante naquela conferência¹⁶.

2.1. O Brasil e os Refugiados

Neste ínterim, o Brasil participou ativamente da Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena, em 1993, num espírito renovador de sua política externa em relação ao passado ditatorial militar. Pois, sob a administração de um regime militar, passaria ao largo do problema internacional do refúgio, ficando em uma posição isolada no cenário internacional quanto ao problema mais geral dos direitos humanos, assumindo posturas defensivas nos fóruns mundiais quanto à temática, recebendo críticas inclusive da Igreja Católica de Roma, da Corte Interamericana de Direitos Humanos da OEA e do governo dos EUA, sob a administração de James Carter, que elegera os direitos humanos como plataforma de política externa¹⁷.

Com o início do processo de redemocratização ao final dos anos 80 e sua consolidação na década de 90, o país adentrou nos regimes internacionais e regionais de proteção dos direitos humanos, dentre eles o do sistema da ONU para refugiados. Tal adesão ocorreu em clima de reação ao legado da ditadura militar, confirmando o espírito constitucional de 1988 que estabeleceu o asilo político como princípio que rege as relações internacionais do país, assim como a prevalência dos direitos humanos.

16 LINDGREN ALVES, José Augusto. *Relações Internacionais e temas sociais: a década das conferências*. Brasília: IPRI, 2001, p.76.

17 FICO, Carlos. Além do golpe: versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar. Rio de Janeiro: Record, 2004, p. 85-89. Também SCHLESINGER Jr, Arthur. Los derechos humanos y la tradición estadounidense. *Revista Foreign Affairs – en español*, v. 3, n. 3, jul.-sept. 2003, p. 227.

A regulamentação da matéria veio por meio da Lei 9474/97, ampliando o entendimento do instituto, considerando também para aquelas pessoas que fogem de condições indignas de vida, aliado à violação de direitos humanos por parte de seu governo nacional. Neste sentido, a legislação brasileira avançou para além do entendimento que normalmente compreendia os países ocidentais, de que refugiados não podiam ser os “refugiados econômicos”, como supracitado, desde que combinado com a violação sistemática dos direitos humanos por parte do governo do possível refugiado.

Esta legislação vem ao encontro da nova visão internacional do Brasil que os governos civis procuraram estabelecer do país, fazendo-o reconciliar-se consigo mesmo exorcizando o passado ditatorial, passando à criação e promoção de um Programa Nacional de Direitos Humanos. Neste contexto estaria a vontade política da aprovação da Lei dos Refugiados, ao encontro da multilateralização das relações do país, do avanço do direito internacional e da entrada nos regimes internacionais de direitos humanos considerados de forma ampla, assim como nos regimes regionais.

O Brasil, ainda com todos estes avanços na construção de um arcabouço jurídico, permanece tímido no que tange ao recebimento, acolhimento e “reassentamento” de refugiados. Sendo um país de dimensões continentais, mesmo tendo uma enorme gama de injustiças sociais internas, poderia avançar muito mais neste campo, acolhendo-os em um número muito maior, visto que é ultrapassado neste quesito até mesmo por países como Moçambique, geográfica e estrategicamente de menor expressão internacional em relação ao Brasil. Segundo o ACNUR e o próprio CONARE, o país tem por volta de 4.500 refugiados oficiais, isto para uma nação com 8 milhões de metros quadrados de área territorial, com fartos recursos naturais e demográficos, além de enorme potencial para o desenvolvimento.

Atualmente, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul e Rio Grande do Norte são alguns dos poucos estados da federação brasileira que possuem um programa mais definido para refugiados e os recebem em maior número, com a supervisão do CONARE e do ACNUR. Se pensarmos em termos quantitativos é muito pouco para um país que pretende maior inserção e visibilidade internacional, inclusive quanto aos problemas humanitários mundiais. Fora isso, há o problema qualitativo também. Ou seja, mesmo com uma avançada legislação sobre refugiados¹⁸, o país não apresenta estrutura e nem programas claramente definidos para receber e integrá-los. Os que existem ainda estão prioritariamente baseados na caridade, nas ações humanitárias de Organizações Não Governamentais, que às vezes mais promovem o círculo da dependência econômica do que trazem a cidadania a este refugiado.

CONCLUSÃO

Refugiados é um “toque de classe” das guerras. É o produto mais refinado das guerras, sejam civis, regionais ou internacionais; da discriminação e de intolerância política ou religiosa. Ninguém gosta de ser um refugiado ou escolhe sê-lo. A pessoa se converte em refugiado quando um ou mais dos seus direitos humanos fundamentais são violados, tornando a situação insustentável para este indivíduo – ou população permanecer em seu país ou região.

A Convenção de Genebra de 1951 e Protocolo de 1967, diz que

o termo “Refugiado” se aplica a toda a pessoa que, devido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raça, religião, na-

18 BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. A política de refúgio no Brasil contemporâneo. In: BOUCAULT, Carlos Eduardo de Abreu; MALATIAN, Teresa (Orgs.). Políticas migratórias: fronteiras dos direitos humanos no século XXI. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p.205-206.

cionalidade, 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; é também refugiado aquele que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido a este temor, não quer a ele voltar.

A busca de soluções para os refugiados no Brasil e no mundo é mais do que nunca um problema de todas as comunidades, sejam nacionais ou internacionais. É necessário haver consciência ética coletiva, a convicção de que a dignidade da condição humana exige respeito a certos bens ou valores em quaisquer circunstâncias, mesmo que estes não sejam reconhecidos pelo ordenamento estatal, ou em documentos normativos internacionais vigentes. É preciso avançar para além das regras jurídicas positivadas somente e considerar os regimes internacionais como um todo, o conjunto de normas, princípios, acordos, costumes aplicados às situações de conflitos armados, aos desastres humanitários de todo o tipo que provocam o deslocamento forçado de pessoas e produzem um dos maiores problemas globais da atualidade, isto é, o crescimento acelerado do movimento de pessoas deslocadas, de refugiadas, em todo o globo.

Os regimes internacionais avançam no mundo inteiro levando em conta também a força normativa do direito internacional consuetudinário, dos costumes aplicados à guerra, civis ou internacionais.

Este é o desafio da comunidade internacional atualmente: aprender com os erros do passado, parar de tratar estes indivíduos como uma “mercadoria” estrangeira em território nacional e oferecer a verdadeira chance de recomeço de uma nova vida para homens, mulheres, jovens, crianças, idosos, sem importar nacionalidade, etnia, raça, credo ou origem, no espírito dos regimes globais do sistema da ONU e também dos regionais nos diversos continentes.

Desastres humanitários, guerras regionais/ tribais, que afloraram ao final do período da Guerra Fria, e principalmente as políticas exter-

nas e os processos decisórios da maioria dos Estados-nação membros da comunidade internacional tornaram os refugiados um problema que de início seria resolvido somente com políticas compensatórias em torno de ações humanitárias e de organizações internacionais para estes fins. É uma questão de proporções globais que afeta todo o sistema internacional de modo dramático e que até agora tem causado permanente preocupação, sem solução definitiva a curto ou médio prazo.

Neste contexto, o Brasil precisa avançar mais na questão global de receber e reassentar refugiados, visto que o país ainda está em processo de construção de suas políticas públicas voltadas ao tema mais geral dos direitos humanos, e para os refugiados em particular. Tanto a legislação nacional quanto a realização de políticas concretas sobre o assunto têm muito ainda a ser aperfeiçoado.

BIBLIOGRAFIA

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). A situação dos refugiados no mundo: cinquenta anos de acção humanitária. Tradução Isabel Galvão. Portugal: Almada, 2000.

ANDRADE, José Fischel de. Direito internacional dos refugiados: evolução histórica – 1921-1952. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

ARENDT, Hannah. Origens do totalitarismo. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BAILEY, Sidney D. A história das Nações Unidas. Tradução João Paulo Monteiro. Rio de Janeiro: Lidaador, 1963.

BARRETO, Luiz Paulo Teles (org.). A Proteção Brasileira aos Refugiados e seu Impacto nas Américas. Brasília: ACNUR/Ministério da Justiça, 2010.

BOUCAULT, Carlos Eduardo de Abreu; MALATIAN, Teresa (Orgs.). Políticas migratórias: fronteiras dos direitos humanos no século XXI. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

_____. Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos. v. II. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1997.

CAVARZERE, Thelma Thais. Direito Internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

CHESNAUX, CLAUDIN, TERRAY et. al. Descolonização. Tradução Antonio Monteiro Guimarães Filho e Theo Santiago. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

DONNELLY, Jack. International Human Rights: dilemmas in world politics. Denver/USA: Westview Press, 1998.

FREEMAN, Michael. Human Rights: an interdisciplinary approach. USA: Polity Press, 2002.

FICO, Carlos. Além do Golpe: versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar. Rio de Janeiro: Record, 2004.

HASLAM, Jonathan. A necessidade é a maior virtude: o pensamento realista nas relações internacionais. Tradução Waldéa Barcellos. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

KRASNER, Stephen D. International regimes. New York/USA: Cornell Paperback, 1983.

LINDGREN ALVES, José Augusto. Relações Internacionais e temas sociais: a década das conferências. Brasília: IBRI/FUNAG, 2001.

_____. Direitos humanos como tema global. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.
SANTOS, João Paulo. GUIMARÃES, Eliane Costa. (Orgs.). Dia mundial do refugiado: refúgio, migração e direitos humanos. Disponível em: <www.migrante.org.br>. Acesso em 22 set. 2004.

SMOUTS, Marie Claude. (Org.). As novas relações internacionais: práticas e teorias. Brasília: UNB, 2004.

SWINARSKI, Christopher. Direito internacional humanitário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. SANTIAGO, Jaime Ruiz de. La nueva dimensión de las necesidades de protección del ser humano em el inicio del siglo XXI. 3. ed. San Jose/Costa Rica: UNHCR/ACNUR, 2004.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. Principios de Direito Internacional Contemporâneo. Brasília: UNB, 1981.

