



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS**  
**FACULDADE DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**  
**GRADUAÇÃO EM DIREITO**

JULIANA TOSTA

**APLICAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS: BRASIL E UNIÃO**  
**EUROPEIA (COMPARAÇÃO)**

DOURADOS - MS

2016

**JULIANA TOSTA**

**APLICAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS: BRASIL E UNIÃO  
EUROPEIA (COMPARAÇÃO)**

**Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Direito da  
Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD com o requisito  
parcial para a obtenção de grau em bacharel.**

**Orientador: Prof. Dr. CÉSAR AUGUSTO SILVA DA SILVA**

**DOURADOS - MS**

**2016**

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).**

T716a Tosta, Juliana

Aplicação do direito internacional dos refugiados: Brasil e União Europeia  
(comparação) / Juliana Tosta -- Dourados: UFGD, 2016.

62f. : il. ; 30 cm.

Orientador: César Augusto Silva da Silva

TCC (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito e Relações  
Internacionais, Universidade Federal da Grande Dourados.  
Inclui bibliografia

1. Refugiado. 2. Brasil. 3. União Europeia. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

**©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.**



### ATA DE DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Aos vinte dias do mês de Setembro de dois mil e dezesseis, compareceu para defesa pública do Trabalho de Conclusão de Curso, requisito obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Direito o (a) aluno (a) **Juliana Tosta** tendo como título "*Aplicação do Direito Internacional dos Refugiados: Brasil e União Européia (Comparação)*".

Constituíram a Banca Examinadora os professores Dr. Cesar Augusto Silva da Silva (orientador), Me. Arthur Ramos do Nascimento (examinador) e o Me. Gassen Zaki Gebara (examinador).

Após a apresentação e as observações dos membros da banca avaliadora, o trabalho foi considerado (a) APROVADO.

Por nada mais terem a declarar, assinam a presente Ata.

Observações:

INDICAÇÃO P/ PUBLICAÇÃO PELA  
QUALIDADE DO TRABALHO.

Assinaturas:

**Dr. Cesar Augusto Silva da Silva**  
Orientador

**Me. Arthur Ramos  
do Nascimento**  
Examinador

**Me. Gassen Zaki  
Gebara**  
Examinador

**JULIANA TOSTA**

**APLICAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS: BRASIL E UNIÃO  
EUROPEIA (COMPARAÇÃO)**

**Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Direito da  
Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD com o requisito  
parcial para a obtenção de grau em bacharel.**

Orientador: Prof. Dr. CÉSAR AUGUSTO SILVA DA SILVA

**Comissão examinadora**

---

Prof. Dr. César Augusto Silva da Silva

---

Prof. Me. Gassen Z. Gebara

---

Prof. Me. Arthur Ramos do Nascimento

**DOURADOS – MS**

**2016**

## **AGRADECIMENTO**

Agradeço primeiramente a Deus, pois sem ele eu não estaria aqui. A minha família que mesmo de longe me deu todo o suporte para eu conseguir concluir esse trabalho; o meu namorado, que nesse período teve calma e paciência, pois foi um período de muito estresse; minha amiga Mariana Zamprogna por ter me entendido e me ajudado nesse período. Agradecer também o professor Arthur Ramos e seu amigo da USP que conseguiram um material essencial para a minha pesquisa, e por fim, porém não menos importante, agradecer uma pessoa essencial para o desenvolvimento desse trabalho, uma pessoa extremamente inteligente e atualizada, que sem ele não imagino como seria produzir um trabalho nessa temática, o meu orientador, professor César Augusto da Silva.

## **RESUMO**

O presente trabalho tem por objetivo analisar a aplicação do Direito Internacional dos Refugiados no Brasil e na União Europeia, por conta deste bloco econômico apresentar um sistema comum de concessão de asilo. Iremos realizar uma breve retrospectiva histórica na concepção do que seria o instituto do refúgio e os contornos que adquiriram atualmente, posteriormente o seu desenvolvimento legislativo no Brasil e na União Europeia. No Brasil apresenta uma legislação de grande relevância e influencia na comunidade internacional, porém apresenta uma realidade burocratizada o que compromete a proteção aos refugiados. Em contrapartida, tem-se a União Europeia, o maior destino dos refugiados, que os recebem através de campos de detenção, contrariando toda proteção, dignidade humana garantida pela Convenção de Genebra de 1951 que teriam que fornecer.

**PALAVRAS-CHAVES:** REFUGIADO; BRASIL; UNIÃO EUROPEIA.

## **ABSTRACT**

This study aims to analyze the application of international refugee law in Brazil and the European Union, because of this economic bloc introduce a common system of asylum. We will perform a brief historical retrospective in design than would be the refuge of the institute and the outlines that currently acquired later its legislative development in Brazil and the European Union. In Brazil is legislation of great importance and influence in the international community, but has a bureaucratic reality which undermines the protection of refugees. On the other hand, there is the European Union, the largest destination of refugees, who receive them through detention camps against all protection, human dignity guaranteed by the Geneva Convention of 1951 which would have to provide

**KEYWORDS: REFUGEES; BRAZIL; EUROPEAN UNION.**



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>08</b>
<b>CAPÍTULO 1 – O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E O BRASIL.....</b>	<b>10</b>
1.1 Atores No Cenário Brasileiro na Concessão de Refúgio .....	15
1.2 A Chegada Dos Refugiados No Brasil E O Entrave Da Discricionariedade Estatal No Reconhecimento E Concessão Do Refúgio.....	20
<b>CAPÍTULO 2 – SISTEMA EUROPEU DE REFUGIADO E O DIREITO INTERNACIONAL.....</b>	<b>27</b>
2.1 Os Pilares No Ordenamento Europeu Na Concessão De Refúgio .....	34
2.2 O Cenário Europeu Caótico E A Crise Mundial De Refugiados.....	39
2.3 Um Olhar Europeu Através Da Securitização Em Esfera Dos Refugiados.....	43
<b>CAPÍTULO 3 – “BEM – VINDO” BRASILEIRO E EUROPEU À CRISE HUMANITÁRIA DOS REFUGIADOS.....</b>	<b>46</b>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>59</b>
<b>BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>61</b>

## INTRODUÇÃO

Em uma remontagem histórica da temática do refúgio, observa-se que este cenário vem se transformando e criando contorno para chegar ao instituto em que atualmente é passível de solicitação (BARRETO, 2010, p.14).

O tema refúgio é uma instituição tão antiga que chega a remeter ao período da Grécia Antiga, Roma, Egito e Mesopotâmia; em que nesses locais se encontravam temerosos embates religiosos e havia como saída para a população, a procura de lugares sagrados para resguardá-las, pois tais lugares não estavam sujeitos a invasão, devido ao respeito sagrado.

No entanto, as ideias arcaicas de refúgio remetente a essa época não se encontravam limitações nessa proteção, tornando-se um direito também dos criminosos comuns, ou seja, havia um benefício geral.

Com a criação das embaixadas e o sistema diplomático, a solicitação de refúgio foi ganhando contornos, como a adoção da teoria da extraterritorialidade, em que ao embaixador competia a proteção nos limites de sua embaixada e residência (BARRETO, 2010, p.12). Tal prática foi se aperfeiçoando no decorrer de novas necessidades existentes no meio social, como qual, a prevalência da teoria da jurisdição, em vez de uma territorialidade de delegação diplomática e ainda com a consolidação dos ideais provindos da Revolução Francesa, instaurou-se a aplicação do refúgio a criminosos políticos e a extradição daqueles que cometiam crimes comuns.

Uma vez que com a extradição dos criminosos comuns nasceu a necessidade de colaboração dos Estados soberanos internacionalmente, frente à ampliação dos problemas populacionais e de criminalidade. Com as novas direções delimitadas ao refúgio ele criou um instrumento destinado à proteção daqueles que são perseguidos.

Na América Latina, além do instituto de refúgio, sobreviveu em decorrência de sua necessidade, o asilo político, no qual teve seu conceito originário do Tratado de Direito Penal Internacional de Montevideú, de 1889; enquanto nos demais países utiliza-se a expressão refúgio, devido a isso o asilo ser um instituto da América Latina (BARRETO, 2010, p.13).

Era de forma eventual em que casos de asilo diplomático ocorressem na Europa no período dos séculos XIX e XX, em virtude da necessidade de proteção de criminosos políticos, no qual era presente em seus países fortes protestos e perseguições, ocasionando o desuso deste instituto.

Já em relação a América Latina, a fervorosa realidade histórica de instabilidade política, com a presença de sucessivas revoluções, golpes de estado, fez com que tal instituto perdurasse até os dias atuais, para abrigarem perseguidos de crimes políticos. É de relevância ressaltar a possibilidade de concessão do asilo em legações, navios, aeronaves e acampamentos militares.

A concessão do asilo diplomático não remete simultaneamente a outorga do asilo territorial, uma vez que o asilo territorial depende da legislação interna de cada Estado. Exemplo de tal posicionamento é a questão que um estrangeiro procurando proteção, se adentrar em missão diplomática, para tal conquista, o Estado tem a discricionariedade de estar disposto a conceder ou não o asilo territorial, uma vez não estando, o estrangeiro será encaminhado ao país que apresenta esse consentimento.

A metodologia aplicada para o desenvolvimento do trabalho, foi um estudo bibliográfico aprofundando nos mecanismos de concessão de refúgio no Brasil e na União Europeia, e ainda estudos de artigos, teses de doutoras e sites midiáticos que relatam a realidade enfrentada pelos refugiados atualmente.

O presente trabalho realizará uma abordagem de forma comparativa dos entraves encontrados pelos refugiados, em uma ótica do sistema brasileiro, que ao final de 2014 no Relatório de Tendências Globais, fornecido pelo site do ACNUR, o Brasil apresentava 8.863 refugiados oficiais e do sistema europeu, em que a Europa até o final de 2014 chegou a totalizar 6,7 milhões de migrantes forçados, dados do Relatório de Tendências Globais, fornecidos pelo site do ACNUR, e que a Alemanha aprestou o maior número de solicitantes de refúgio até o final de 2015, totalizando nesse período 441.800 pedido (Eurostat) (GLOBAL MIGRATION TENDS, 2015, p. 4); e posteriormente uma reflexão de qual estrutura está condizente com a respeito pela vida de pessoas que se encontram em um estado de extrema vulnerabilidade.

## CAPÍTULO 01

### O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E O BRASIL

O Brasil segundo a Constituição Federal de 1988 adota como norteador os posicionamentos dos princípios da Prevalência dos Direitos Humanos e da Concessão de Asilo Político. O asilo ainda conta com uma legislação própria, Lei nº 6.815, de 1980, conhecido como o Estatuto do Estrangeiro, em que este enumera deveres ao receptor de asilo, sendo um deles os deveres impostos pelo Direito Internacional que consiste na obediência de cumprir as disposições da legislação vigente e ainda as que o governo brasileiro lhe fixar.

Cabe diferenciar o asilo político do instituto do refúgio, uma vez que são dois institutos tratados pela América Latina de forma diferente, com legislações próprias. O asilo é que se perde na aurora dos tempos, existindo desde o Egito antigo ou a partir da Idade Média. O refúgio é um instituto jurídico que existe somente a partir do século XX, a partir da primeira guerra mundial, quando a Liga das Nações criou este instituto para acolher milhares de pessoas em fuga das guerras.

Ao tecer as diferenças entre o asilo e o refúgio, vislumbra-se inicialmente que o refúgio é um instituto jurídico internacional, tendo alcance universal, e o asilo é um instituto jurídico regional, tendo alcance na região da América Latina. O refúgio, como já examinado, é medida essencialmente humanitária, enquanto o asilo é medida essencialmente política. O refúgio abarca motivos religiosos, raciais, de nacionalidade, de grupo social e de opiniões políticas, enquanto o asilo abarca apenas os crimes de natureza política. Para o refúgio basta o fundado temor de perseguição, ao passo que para o asilo há a necessidade da efetiva perseguição. Ademais, no refúgio a proteção como regra se opera fora do país, já no asilo a proteção pode-se dar no próprio país ou na embaixada do país de destino (asilo diplomático). No refúgio há cláusulas de cessação, perda e exclusão, constantes da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951; já no asilo inexistem tais cláusulas. Outra distinção está na natureza do ato de concessão de refúgio e asilo — enquanto a concessão de refúgio apresenta efeito declaratório, a concessão de asilo apresenta efeito constitutivo, dependendo exclusivamente da decisão do país. (PIOVESAN, 2012, p. 77)

No entanto, ambos os institutos têm um único objetivo que se trata da proteção da vida

humana, dos direitos fundamentais, ou seja, retirar do asilado, do refugiado a situação de ameaça a esses direitos, sua vulnerabilidade.

Barreto, em seu texto (2010, p.14), expõe a situação enfrentada no século XX, no qual foram necessários novos contornos para o instituto de refúgio, frente às explosões de grandes guerras, como a 1ª Guerra Mundial, Revolução Russa, 2ª Guerra Mundial; o deslocamento humano ganhou forma e relevo na fuga dos massacres providos com as guerras.

A partir dessa realidade os países se obrigaram a se reunirem e debaterem a respeito da situação dos refugiados, como a Conferência de Bermudas em que nesta, houve um resguardo maior na proteção dos refugiados internacionalmente. Esse dispositivo proporcionou posteriormente a definição de refúgio estabelecido pela Convenção de Genebra de 1951.

Mais tarde em 1946, a Assembleia Geral das Nações Unidas, em que esta, contribuiu para os contornos dos direitos dos refugiados o estabelecimento de princípios, dentre eles o que atualmente é enunciado e um dos pilares da proteção dos refugiados, que é o *non-refoulement*, em que este princípio consiste em que " ... os países não podem obrigar uma pessoa a retornar ao seu país de origem se houver um receio fundado." (BARRETO, 2010, p.14)

No ano seguinte, 1947, foi criado a Organização Internacional de Refugiados, com o intuito de sanar a questão dos refugiados da Segunda Guerra Mundial. Somente em 1950 é que foi criado o Acnur - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, um órgão de cunho social e destinado a proteção dos refugiados, sendo uma instituição humanitária.

Tal instituto não se tornou suficiente em face da necessidade de um instrumento normativo que definisse precisamente quem é uma pessoa refugiada, soluções duradouras para a problemática dos refugiados e ainda uma proteção internacional. Apenas em 1951 foi preenchida a lacuna na temática dos refugiados, conhecida como Convenção de 1951 das Nações Unidas.

No artigo 1º de tal Convenção enuncia o termo refugiado sendo,

“§1. Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa: a) Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados. b) As decisões de inabilitação tomadas pela Organização Internacional dos Refugiados durante o período do seu mandato não constituem obstáculo a que a qualidade de refugiados seja reconhecida a pessoas que preencham as condições previstas no §2 da presente

seção. c) 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. d) No caso de uma pessoa que tem mais de uma nacionalidade, a expressão “do país de sua nacionalidade” se refere a cada um dos países dos quais ela é nacional. Uma pessoa que, sem razão válida fundada sobre um temor justificado, não se houver valido da proteção de um dos países de que é nacional, não será considerada privada da proteção do país de sua nacionalidade.”

No entanto, a Convenção de 1951 apresentava limitações quanto ao espaço e tempo, passando a apresentar reservas geográficas, referente a acontecimentos ocorridos na Europa e uma reserva temporal, no que tange antes de 1º de janeiro de 1951. Diante dessas limitações, muitos países sentiram dificuldades em implantar a Convenção, uma forma de sanar tais limitações foi o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1967, em que nele retira-se a limitação temporal, dando margem a aplicação do dispositivo em casos futuros.

Com a entrada em vigor desse Protocolo, em 4 de outubro de 1967, e com a devida ratificação dos países signatários da Convenção de 1951; o Protocolo protagonizou um instrumento atemporal e de caráter universal à Convenção de 1951.

Em relação à realidade da América Latina, contava-se com a presença do ACNUR, que auxiliava na recepção de estrangeiros europeus, porém não haviam sobre eles o status de refugiados, apresentando deficiências em sua proteção e exercício de seus direitos.

Em 1984, com um ideal de ampliação aos dispositivos da Convenção de 1951, foi promovido na cidade de Cartagena, na Colômbia, a Declaração de Cartagena, no qual conteve a presença de representantes de governos, juristas latino-americanos; com o intuito de debate em relação a proteção internacional dos refugiados da região.

A Declaração promoveu uma amplitude maior no reconhecimento da condição de refugiados. Houve a transcendência para as questões ao redor do indivíduo, como a situação dos países de origem, caso tenham entrado em degradação tanto social, como política, acarretando violência generalizada e perturbações de ordem pública. Em Cartagena consolidou-se o que hoje se entende da temática de refúgio, e ainda proporcionou a ampliação e a flexibilização no conceito de refúgio da Convenção de 1951.

Na América Latina tem-se consolidado o instituto do refúgio e uma maciça atuação do

ACNUR em toda região. Compromete-se ainda com o esforço da implantação das normas previstas na Convenção de 1951 nos países da América, com ênfase na implantação pelos países do Mercosul.

No Brasil, pode-se observar não só uma implantação das normas previstas na Convenção, mas um status de consolidação dessas, uma vez que, o país criou uma normativa interna a respeito da temática dos refugiados, proporcionando uma melhor desenvoltura interna na aplicação das normas em razão de sua estrutura social, econômica e política.

A remontagem histórica do Brasil com a temática dos refugiados apresenta como ponto inicial a aderência em 1960 à Convenção de 1951. O ACNUR tinha pouca presença na América do Sul, concentrando mais suas ações na América Central (BARRETO, 2010, p.17). Em decorrência dos regimes militares eclodindo na América do Sul, o ACNUR exercia o papel de acompanhar essas movimentações, tendo a Igreja Católica uma posição mais incisiva na situação, no sentido de auxiliar os brasileiros perseguidos conseguirem refúgio no exterior.

Diante do cenário ditatorial, o Brasil se encontrava em uma posição de não se preocupar com o desenvolvimento de proteção aos refugiados, uma vez que o próprio país enfrentava uma situação totalmente oposta, aquele em que, este, ofertava refugiados por conta da perseguição do regime militar.

O Brasil durante esse período apesar da má estrutura por parte governamental de recepção dos refugiados, não deixou de receber refugiados dos países da América do Sul que se encontravam no mesmo cenário. E para essa recepção contou com a atuação das Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e São Paulo, tratando-se de um “órgão” da Igreja Católica. Foi a Cáritas que propiciou ao governo brasileiro um aprendizado em relação à recepção dos refugiados, refletindo hoje na estrutura governamental na proteção dos refugiados (BARRETO, 2010, p.17-18).

Com início da década de 80, houve um processo de redemocratização no Brasil, no qual contou com a entrada de milhares de refugiados, dentre as nacionalidades angolanas e iranianas. Foi nesse período que a presença do ACNUR foi oficial no país; no entanto, o Brasil sofria com as limitações geográficas encontradas na Convenção de 1951, uma vez que só se considerava refugiados e sujeitos à proteção, aqueles indivíduos que vinham da Europa.

Com a integração do ACNUR oficialmente, diante de tal situação, possibilitou a este órgão a abertura de um diálogo com o governo brasileiro para a flexibilização dessa limitação geográfica, permitindo então ser considerado como refugiado qualquer pessoa de qualquer país do mundo.

Uma primeira tentativa de retirar essa limitação foi a recepção em 1986 de 50 famílias de refugiados iranianos, pois este grupo de iranianos sofria perseguição em seu país devido a sua religião (BARRETO, 2010, p.18). Um ano após esse primeiro passo do governo brasileiro, foi instaurada uma segunda tentativa, quando o Conselho Nacional de Imigração editou a Resolução de nº 17, que promulgava a recepção de diversos paraguaios, chilenos, argentinos, como estrangeiros temporários, mas não como refugiados, em virtude das ditaduras encontradas em seu país.

Foi só em 1989 que ocorreu o levantamento por completo das limitações geográficas, com a instauração do decreto de nº 98.602, em que neste decreto há a aderência à Declaração de Cartagena, possibilitando a recepção de refugiados do mundo inteiro, sem o pré-requisito europeu. Com entrada da década de 90, em 1991, com uma estabilidade política maior, o Ministério da Justiça edita a portaria interministerial de nº 394, contando nesse dispositivo uma proteção jurídica dos refugiados e uma dinâmica processual na solicitação de refúgio (BARRETO, 2010, p.18)

Sob essa portaria interministerial, o ACNUR fazia entrevista com os refugiados e só requeria do governo um reconhecimento formal, restringindo-se apenas a liberação de documentos, e a partir desse momento os refugiados deveriam cuidar-se por conta própria. No entanto, essa atuação, ou seja, essa não atuação do governo, era falha, uma vez que muitos desses refugiados provinham de países em guerra, com isso apresentavam uma fragilidade na saúde mental, necessitando do apoio do governo brasileiro para sua inserção no país.

Para um caminhar de mudança nessa situação enfrentada pelos refugiados, o governo brasileiro abriu uma discussão e avaliação, convidando as Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e São Paulo, pois havia uma habilitação por parte dessas entidades, uma vez que foram elas que receberam os refugiados durante o período militar; contou com presença também dos Ministérios das Relações Exteriores, Educação, Saúde e Trabalho, para uma melhor



integração e gestão desses refugiados em território brasileiro.

Diante da visível necessidade de uma consolidação no ordenamento jurídico brasileiro a respeito da temática dos refugiados, foi editada em 1997 a Lei nº 9474, com 49 artigos, ficando implementada a instauração do Estatuto dos Refugiados. Tal lei, contou com a presença em sua redação, do ACNUR e da sociedade civil, e ainda hoje é considerado pela ONU um exemplo aos demais países, pois apresenta aspectos modernos, abrangentes e generosos, e ainda cria um órgão destinado a organização política por parte dos refugiados, ou seja, o Conare – Comitê Nacional para Refugiados (BARRETO, 2010, p.19).

A grande novidade desse órgão é que ele apresenta uma característica mista, pública e privada, contando com a presença do Estado, segmentos do governo, porém ainda em caráter embrionário, para discutir as questões laborais e sociais. E ainda conta com a presença, segundo a legislação, da ONU, através do Acnur; e da sociedade civil, por meio da atuação da Cáritas de São Paulo ou do Rio de Janeiro. Esse órgão apresenta como resultado uma composição tripartida, sendo: governo, sociedade civil e Nações Unidas (comunidade internacional).

#### 1.1 ATORES NO CENÁRIO NORMATIVO BRASILEIRO NA CONCESSÃO DO REFÚGIO.

Com a criação da Lei nº 9.474/1997, foi instituído o Comitê Nacional para Refugiados, CONARE, trata-se de um órgão deliberativo colegiado, interministerial. É formado por representantes do governo, da sociedade civil e da comunidade internacional, por meio de deliberação de forma colegiada, contando com maioria simples e de quórum mínimo, tomam suas decisões técnicas e políticas em plenário.

Apresenta como estrutura interna a composição enunciada pelo artigo 14 da Lei 9.474/1997, sendo

Art. 14. O CONARE será constituído por: I - um representante do Ministério da Justiça, que o presidirá; II - um representante do Ministério das Relações Exteriores; III - um representante do Ministério do Trabalho; IV - um representante do Ministério da Saúde; V - um representante do Ministério da Educação e do Desporto; VI - um representante do Departamento de Polícia Federal; VII - um representante de organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País.

O CONARE apresenta como atribuições, a análise dos pedidos e a declaração em primeira instância do reconhecimento da condição de refugiado; orientar, promover assistência e proteção aos refugiados no Brasil. Este órgão tem o contorno do princípio do *due process of law*, em que, decisões negativas do órgão colegiado, é cabível ao Ministro da Justiça recurso no prazo de 15 dias.

É notável que com a existência desse órgão e demais formas protecionistas aos refugiados, enumerado por essa lei, recaia sobre o Brasil uma admiração e uma forma de exemplo aos demais Estados na comunidade internacional. Como tal, o representante do ACNUR reconhece a legislação brasileira como avançada e pioneira no que tange à incorporação de princípios internacionais e regionais de proteção aos refugiados, do mesmo modo que frisa o aspecto estratégico e institucional do CONARE, para produzir políticas públicas na integração dos deslocados na sociedade brasileira (SILVA, 2015, p.180-181).

Conforme a análise e avaliação do Defensor Público da União, Haman Tabosa, a relação de estabelecer uma política administrativa clara nos institutos da deportação, expulsão, extradição e o refúgio é algo turvo. Afirma ainda, que os solicitantes de refúgio só passaram a ter acesso a um norteamento jurídico a respeito de esclarecimentos dos seus pedidos e entrevistas, a partir de 2012 com o convênio firmado entre DPU e CONARE.

O CONARE apresenta algumas limitações, deficiências e desafios relativos à coordenação e à execução de políticas públicas voltadas aos refugiados e aos solicitantes de refúgio presente no país, para além da legislação regulamentadora ou de sua composição; desafios relacionados aos procedimentos das autoridades de fronteira ao orçamento público para o tema e aos recursos humanos para a execução das políticas. Do mesmo modo que a celeridade nos procedimentos para o exame das solicitações, além de saber o perfil completo dos refugiados presentes no país e a implantações do CONARE “em tempo real” como nomina o ex-Coordenador Geral, Virginius José Lianza Franca (SILVA, 2015, p.191).

A inclusão dos refugiados perante uma legislação teoricamente acolhedora, em contraposto a realidade apresenta grandes entraves. Há exemplos dessa realidade os refugiados contam com barreiras na questão do aprendizado do idioma, compreensão da legislação

brasileira, a inserção desses refugiados no mercado de trabalho, uma vez que, há resistência por parte dos empregadores.

Uma forma paliativa encontrada pelo Coordenador Geral da Imigração do Ministério do Trabalho e Presidente do Conselho Nacional de Imigração, Paulo Sérgio de Almeida, promoveu oficinas a respeito da temática, subtraiu o termo “refugiado” da Carteira de Trabalho e Previdência Social, como uma forma de quebrar a barreira imposta pelos empregadores para contratarem refugiados, outra forma foi a redução de seis para quatro anos para os refugiados solicitarem residência permanente no país.

Tal atitude de subtração da palavra “refugiado” e ser lugar é inserido a palavra estrangeiro, alguns autores como Paschoal (2012, p. 116) observam que se trata de apenas uma maquiagem na situação, uma vez que, se o empregador consultar a legislação observará que trata-se de um estrangeiro sob a tutela estatal, e ainda acrescenta que tal anotação na carteira de trabalho não deveria existir, pois, como apresenta o documento trata-se um de estrangeiro regular no país, gozando assim dos direitos e deveres que os cabe.

CONFORME SILVA (2015, p.184-185)

*“No entanto, o Estatuto dos Estrangeiros, Lei nº 6.815/80, que rege a política migratória como um todo, particularmente restritivo aos estrangeiros, é uma legislação da década de 80 produzida em outro momento político: o contexto do regime militar de 1964 e inspirado na doutrina da segurança nacional e na defesa do mercado doméstico ao trabalhador brasileiro. Uma legislação que buscava viabilizar uma política migratória no sentido de reduzir o fluxo de estrangeiros ao utilitarismo para a economia e adequação a legislação aos princípios fixados em 1976 para imigração e o fechamento do Brasil ao exterior daquele momento, na administração de Ernesto Geisel (CASTRO, 2012, p.15).*

*Como descreve Milesi (2009, p.58) a axiologia do Estatuto do Estrangeiro defende a ideologia recorrente dos regimes autoritários, apresentando o estrangeiro como alguém que mina a coesão social, trazendo anarquia e subversão de valores, sendo assim perigoso para o país. Isto é, vinda e estadia definitiva do estrangeiro no país tornou-se uma exceção, obedecendo aos critérios de proteção de mercado e da segurança nacional, ao que podemos acrescentar das migrações desde o início do século XXI (BETTS e LOESCHER, 2011, p.10).*

*Tal legislação além de restringir direitos e aumentar a burocracia para a regularização de estrangeiros, no sentido de exigências de vários documentos,*

*também acabou por pulverizar e fragmentar a questão migratória para o recebimento e acolhimento de estrangeiros, solicitantes de refúgio ou não. Exatamente como nas legislações esparsas anteriores ao tempo do início do regime militar de 1964, ou no período do Estado Novo (CAHALI, 2010; CARNEIRO, 2010; KOIFMAN, 2012)”*

Nos últimos 30 anos, governos civis, iniciaram projetos para reformulação do Estatuto do Estrangeiro, no entanto não obteve sucesso. Inicialmente no governo de Fernando Collor de Mello, houve um projeto de lei 1.813/91, porém resultou-se em arquivamento pela Câmara dos Deputados; no governo posterior de Fernando Henrique Cardoso, enviou uma nova proposta ao Congresso, devido ao seu longo período que ficou recebendo emendas, foi retirado de pauta. Porém, nesse período é válido ressaltar que houve formulações de política migratória e se posicionando a respeito das alterações na legislação por parte do Conselho Nacional de Imigração.

E ao final como uma das últimas tentativas da modificação do Estatuto, foi durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva que apresentou o Projeto Lei 5.655/2009, no qual procurava desvincular a imigração estrangeira da segurança nacional e do utilitarismo, observando-se por um prisma dos direitos humanos, em que procurava transformar o Conselho Nacional de Imigração em um Conselho de Migração, porém o processo foi arquivado. (SILVA, 2015, p.186)

Outro pilar da estrutura legislativa no Brasil na temática dos estrangeiros é a Lei 9.474 de 1997, em que esta apresenta uma redação teoricamente acolhedora, frente aos demais institutos jurídicos na comunidade internacional. Com a grave e generalizada violação dos direitos humanos, a definição exposta pela lei supracitada apresenta um caráter ampliativo, sendo “...no inciso III do artigo 1.º, o ordenamento jurídico brasileiro, como citado, vai além e adota uma definição ampliada, para entender a grave e generalizada violação de direitos humanos como fator de reconhecimento do status de refugiado. Este fato constitui o maior mérito da lei nacional sobre refugiados, pois, por meio dele, vislumbra-se à vontade política de proteger as pessoas vítimas de desrespeitos aos seus direitos mais fundamentais, de forma a denotar uma solidariedade para com os demais seres humanos e uma consciência da responsabilidade internacional do Brasil” (JUBILUT, 2007, p.191).

Tal caráter ampliativo reflete como uma moeda de dois lados, ocasionando uma ampliação na exclusão, sendo englobada para o não aceitação do pedido do refúgio a relação com a prática do terrorismo e do tráfico de drogas. No entanto, tal prática adotada pelo Brasil contrapõe-se com a situação garantida pela Convenção de Genebra de 1951, já que o Brasil a ratificou. Por outro lado, o Brasil não apresentou reservas a respeito do assunto, no entanto, diante da situação contemporânea tal medida torna-se condizentes.

Grande acréscimo que a Lei 9.474 de 1997 trouxe, frente à comparação dos países signatários da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1997, foi a questão de os refugiados apresentarem uma proteção legítima e não como ocorre em outros Estados, em que se encontram dentro de uma legislação de asilo político ou imigração.

Outra questão não observada nos demais Estados é o que se enuncia no artigo 7º, caput, da lei supracitada, tem-se o direito do pedido de refúgio a qualquer autoridade imigratória, a qualquer tempo, complementa-se também neste artigo, há impossibilidade de deportação de quem solicitar refúgio. Observa-se um desdobramento do princípio norteador do Direito Internacional dos Refugiados, que é o princípio do “*non refoulement*”, sendo que nenhum Estado pode devolver um refugiado para um território onde este está passível de perseguição.

Tal princípio encontra-se presente no artigo 33 da Convenção de 1951 e em outros demais diplomas internacionais já ratificados pelo Brasil, a exemplo a Convenção Americana de Direitos Humanos, em seu artigo 22.8, que dispõe que em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas

O princípio do “*non-refoulement*” é uma engrenagem de proteção adicional, pois mesmo que não haja a concessão do refúgio, tal princípio é utilizado na questão de não devolver o refugiado ao território em que possa sofrer atentados contra a sua liberdade, vida. Essa ação promove a inviabilização por parte da autoridade brasileira a saída compulsória do estrangeiro que apresenta a uma fragilidade em relação aos seus direitos fundamentais da pessoa.

O artigo 8º da Lei 9474/97, apresenta uma relevância de extrema importância na proteção efetiva dos refugiados, pois envolve a questão da possibilidade de solicitação de refúgio, frente a uma situação de entrada irregular, mesmo que está provenha de procedimentos criminais administrativos. Amparado pelo artigo 10, caput e parágrafos 1º e 2º do Estatuto do Estrangeiro, a questão da deportação, expulsão ou extradição do solicitante fica em estado suspenso até a conclusão do pedido.

O Supremo Tribunal Federal reiteradamente em seus julgados esboça sobre tal situação que “conforme dispõe o artigo 22 da Lei n. 9.474/97, enquanto pendente o processo relativo ao refúgio, ao peticionário será aplicável a legislação sobre estrangeiros”. Correspondendo ao artigo 76 a 94 do Estatuto do Estrangeiro, que abarca a temática, como exemplo de tal posicionamento o Processo PPE 654, Ministra Relatora Cármen Lúcia, julgamento 13/03/2012.

Tal legislação contornada pela proteção e o bem-estar dos refugiados, além de apresentar o entrave de uma legislação extremamente zelosa, frente a real burocracia para efetivar esses direitos, apresenta como questões negativas os direitos econômicos, sociais e culturais dos refugiados por não apresentarem respaldo jurídico na referida lei, esboçado apenas na Convenção de Genebra de 1951.

Outro aspecto negativo da lei nacional é a ausência de previsão de possibilidade de acesso ao Poder Judiciário no que tange à elegibilidade da solicitação de refúgio. Tal ausência é justificada pelo fato de que o recurso ao Poder Judiciário é previsto no ordenamento jurídico brasileiro como um todo (artigo 5, XXXV da Constituição Federal de 1988), não sendo, portanto, necessária previsão expressa. Contudo, em face de refugiados e solicitantes de refúgio não estarem familiarizados com o sistema nacional a garantia específica de acesso ao Poder Judiciário parece ser relevante como um aspecto do direito a remédios adequados em caso de violações de direitos humanos (JUBILUT, 2007, p.195)

## 1.2 A CHEGADA DOS REFUGIADOS NO BRASIL E O ENTRAVE DA DISCRISIONARIEDADE ESTATAL NO RECONHECIMENTO E CONCESSÃO DO REFÚGIO.

Em um balanço dos últimos 20 anos da esfera do direito internacional, pode-se observar,

durante o período conhecido como Guerra Fria e o seu pós-guerra o acirramento dos conflitos humanitários e a lamentável redução de Estados que facilitam e possibilitam as efetividades dos direitos humanos (ALARCÓN, 2013, p. 90)

Atualmente, está longe dos Estados se encontrarem em perfeita harmonia, uma vez que a exclusão social, a marginalidade, conflitos militares, possibilitam no cenário atual instabilidades que provocam deslocamentos forçados de magnitudes nunca vistos.

Nem sempre à busca de uma vida digna em território vizinho condizem com a realidade encontrada, uma vez que as entidades ou mesmo o próprio Estado está longe de atingir metas significativas nessa realidade, uma vez que muitos Estados encontram como pilares para a concessão do refúgio a discricionariedade.

O estudo conjunto do Direito Internacional e do Direito Constitucional de cada Estado é por conta do fato de que em virtude da internacionalização dos Direitos Humanos, o refúgio ganha cada vez mais espaço e preocupação no novo Direito Constitucional Internacional. Tendo em vista que apresenta interferências nas estruturas antropológicas e de formação de uma sociedade, não sendo plausíveis soluções isoladas por parte da esfera internacional ou nacional, sendo necessária uma proteção conjunta. (ALARCÓN, 2013, p. 91-92)

Essa proteção que é cobrada da comunidade nacional e internacional para os refugiados, tem como intuito garantir a produção de uma nova vida humanamente digno, não só garantir uma proteção contra intervenções não legítimas, sendo assim, a necessidade de existência de uma ação conjunta das duas esferas, para que não haja espaços para omissão. O Brasil diante de tal problemática orientou-se pela criação da Lei 9474, com a temática dos mecanismos para a implantação do Estatuto dos Refugiados e a criação do CONARE – Conselho Nacional para os Refugiados.

Princípios que orientam as soluções ao problema do refúgio são facilmente notados nos dois mundos, o nacional e o internacional. O Princípio da Dignidade Humana, um dos princípios que não só contorna a temática dos refugiados, mas orienta todo o desenvolvimento de uma sociedade. No nosso ordenamento jurídico, a Carta de 1988 em seu artigo 1º, III, enumera a dignidade humana como uma das garantias e fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Em esfera internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, apresenta em seu preâmbulo “Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente e dos direitos iguais e inalienáveis de todos os membros da família humana é o fundamento da liberdade, justiça e paz no mundo”. Observa-se que todas as pessoas são abarcadas pela dignidade, sendo intolerável a redução das condições mínimas de vida do ser humano, situações que levam a degradação humana, coisificando a.

A existência social, a cultura, complementa e exterioriza a situação de dignidade humana, porém, uma vez que o ser humano se encontra em situação vulnerável, indefeso, ocasionando sua exploração, escravidão, o homem reduz-se em sua própria natureza, ocasionando uma lesão de sua dignidade (ALARCÓN, 2013, p. 106)

A dignidade humana da pessoa que se encontra na procura de refúgio necessita-se um complemento, de um “plus”, de algo a mais. Uma vez que, no lugar de sua dignidade deu lugar ao medo, a fuga, a exploração, a opressão, necessitando por parte do Estado acolhedor uma reconstituição do status quo ante, condições mínimas de existência.

Quando esses solicitantes não obtêm êxito em seu pedido, ou quando é concedido, mas o Estado acolhedor não garante as condições mínimas para a sobrevivência, significa o domínio da perversidade, a redução do homem ao objeto, tornando-se um alvo de extrema vulnerabilidade diante de sua situação atual.

Necessitando então, o império da dignidade humana, como princípio fundamental tanto na ordem constitucional quanto na internacional imponha o reconhecimento do status de refugiado a quem se encontre em tais condições. (ALARCÓN, 2013, P.107)

Um segundo princípio, seria a Prevalência, Internacionalização e Universalidade dos Direitos Humanos, uma das grandes dificuldades e desafios do século XXI, uma vez que necessita de uma consolidação desse princípio em esferas regionais.

Apesar de um desenvolvimento doutrinário e jurisprudencial no Direito Internacional, na sociedade internacional não se encontra relações de poderes em favor da efetivação desses direitos, como exemplo a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, vincula juridicamente e até moralmente os Estados, mas não existe uma natureza obrigatória emanado da



Assembleia da ONU.

Duas características desse princípio se encontram com dificuldades na sua consolidação: a universalidade como a preocupação internacional na sua observância, e a internacionalização através das Declarações e convenções internacionais.

Ainda que unânime a vinculação de democracia, desenvolvimento e direitos humanos, existente a variável do entendimento e recepção por Estado, uma vez que levado em conta às particularidades culturais, singularidades no desenvolvimento desses conceitos em cada território. Visto por uma vertente positiva, essas particularidades são enriquecedoras da própria diversidade do ser humano, não utilizado como termômetros para o enquadramento dos direitos que recai sobre cada ser humano.

ALARCÓN, 2013, P.109, afirma que,

A internacionalização e universalidade indicam superar as fronteiras nacionais em termos de exigência jurídicas para com a efetividade dos direitos humanos. Acontece que uma seria argumentação sobre os limites dessa efetividade somente pode ser achada na medida em que se analisem as condições, Estado a Estado, da promoção desses direitos e da rejeição às forças adversárias da paz.

No entanto, os esforços continuam a postos, em especial após a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de 1993, em que neste documento resultou na universalidade, indivisibilidade e interdependência que ostentam esses direitos. Em relação aos refugiados, teve como ponto abordado em seu ponto 23,

“ (...) A CMDH reconhece que violações flagrantes de direitos humanos, particularmente aquelas cometidas em situações de conflito armado, representam um dos múltiplos e complexos fatores que levam aos deslocamentos de pessoas. Em vista da complexidade da crise mundial dos refugiados, a CMDH reconhece em conformidade com os instrumentos internacionais pertinentes e em sintonia com o espírito de solidariedade internacional e com a necessidade de compartilhar responsabilidades, que a comunidade internacional deve adotar um planejamento abrangente em seus esforços para coordenar atividades e promover uma maior cooperação com países e organizações pertinentes nessa área, levando em conta o mandato do ACNUR”

A Conferência inclui também, dentre outras questões a abordagem das causas e efeitos dos movimentos dos refugiados, fortalecendo os mecanismos de assistência aos refugiados, principalmente mulheres e crianças; condição de repatriações voluntária de forma que haja a garantia da dignidade, segurança a esses refugiados, dentre outras ações. Apesar da prevalência

dos direitos humanos não inspirar grandes resultados, a luta para o seu aprimoramento tem incentivado a prevalência dos direitos humanos em meio a tanta diversidade.

Uma barreira maior a ser enfrentada, além daquelas para implantações dos princípios nas comunidades internacionais, os refugiados encontram ao chegarem no novo Estado a questão da discricionariedade estatal na concessão do refúgio.

Os princípios acima expostos procuram trazer uma nova visão à comunidade internacional, ou seja, procura por parte dos Estados uma nova interpretação dos direitos humanos, dignidade a vida, sendo uma interpretação cada vez mais extensiva, um compromisso com a vida e as liberdades.

Na ótica de Alarcón (2013, p. 112) a discricionariedade estatal pairaria sobre a ótica dos indivíduos requererem o asilo político em mais de um Estado, porém não constituiria mesmo posicionamento em relação ao refúgio. No entanto, tal posicionamento contrário em relação ao refúgio se torna fragilizado ao refletir a não existência de documento que vincule juridicamente o Estado à concessão de refúgio, resultando a não existência da possibilidade diante do judiciário a sua obtenção.

Ainda, se fizer uma interpretação da Declaração de Direitos Humanos, conclui-se que a limitação para a concessão de refúgio é a soberania estatal. Porém, uma segunda interpretação é pautada, quando se deparasse com o artigo 14.1 em que “toda pessoa vítima de perseguição tem o direito de procurar e de gozar de asilo em outros países”.

Tal interpretação se contrapõe a interpretação tradicional, em que esta consiste na discricionariedade por parte do Estado na concessão do refúgio, a interpretação tradicional abarca também a negação da força jurídica por parte da Declaração, ou seja, a soberania estatal não teria uma submissão aos deveres humanitários. Documentos como a Convenção Americana de Direitos Humanos, o Estatuto dos Refugiados, a Declaração de Cartagena e a Declaração ou Plano de Ação de México, procuram superar esse pensamento, tratando o refúgio como um meio de defender os seus direitos fundamentais.

O constitucionalismo e o internacionalismo em favor do ser humano, não compactuam com tal posicionamento da visão tradicional, pois é necessária uma supremacia do ser humano, e

não uma supremacia da soberania estatal, pois este ser humano encontra-se em uma situação extremamente vulnerável em função das circunstâncias negativas.

A obtenção do asilo, regularmente segue um processo administrativo; sendo assim está presente o princípio do “due process of law”, aplicado tanto a processos administrativos como judiciais, sendo assim uma garantia de uma jurisdição motiva, é não de mero capricho. Alárcon (2013, p. 114), conclui que a pessoa requerente de refúgio também seja contornada por essa proteção, por esse princípio, sendo assim, a decisão teria que ser passível de recurso ao judiciário, em decorrência de uma inafastabilidade da tutela jurisdicional.

Diante da necessidade de circunstâncias éticas e jurídicas de garantir os direitos das pessoas, requer uma análise de cada caso em particular, em que nesta análise pondera-se com a razoabilidade para visualizar a situação de vulnerabilidade do indivíduo, uma vez que ele é obrigado a sair do seu próprio território, nessa análise “configura-se um verdadeiro direito público subjetivo à obtenção do status, sob pena de responsabilização estatal por omissão à proteção do ser humano” (ALÁRCÓN, 2013, P. 114).

É válido ressaltar a necessidade dessa discussão no Brasil, pois abrange um dever internacional de solidariedade, com respaldo ao respeito da dignidade do ser humano, uma vez que este é um dos compromissos por parte do artigo 4º da Constituição Federal de 1988.

O Brasil tornou-se um foco recorrente dos refugiados, pelo fato de sua legislação teoricamente acolhedora, resultando em (abril de 2016) 8.863 refugiados reconhecidos, de 79 nacionalidades distintas (28,2% deles são mulheres) – incluindo refugiados reassentados. Os principais grupos são compostos por nacionais da Síria (2.298), Angola (1.420), Colômbia (1.100), República Democrática do Congo (968) e Palestina (376), segundo dados do CONARE, fornecido pelo site do ACNUR.

Os refugiados não somente no Brasil enfrentam os entraves estatais, tanto por parte, de uma legislação na prática extremamente burocrática, como com a presença de uma discricionariedade estatal que coloca em dúvida a existência de uma supremacia dos direitos humanos. O Brasil é só mais um na comunidade internacional que promove a vulnerabilidade ainda maior aos refugiados na concessão do refúgio. E atrelado a essa cultura não solidária, e soberana, encontra-se a concessão de refúgio por parte do Sistema Europeu, um sistema repleto

de preconceito e que enfrenta a situação como um fardo, resulta aos refugiados cruzarem o Atlântico e tentar a sorte na América.

## CAPÍTULO 02

### SISTEMA EUROPEU DE REFUGIADO E O DIREITO INTERNACIONAL

Em relação à abordagem na forma de concessão de refúgio, asilo na União Europeia, demonstra-se que com a passagem dos anos, os dois principais objetivos da SECA, Sistema Europeu Comum de Asilo, não foram alcançados com certo sucesso, sendo eles: a harmonização nas práticas relacionadas ao tratamento de refugiados e solicitantes de refúgio na União Europeia e um equilíbrio na repartição de responsabilidades entre os Estados-membros.

Os europeus diferentemente do posicionamento da América Latina, não fazem a distinção de asilo e refúgio, sendo asilo, segundo o artigo supracitado na América Latina, adota-se (2015, p.113):

... é, portanto, um instituto que protege pessoas que são perseguidas em função de sua opinião política, tem caráter discricionário e a natureza de sua decisão é constitutiva de direito, sendo assim, pode ser revogado a qualquer tempo pela autoridade competente no estado que concede.

Já o refúgio encontra respaldo no artigo primeiro da Convenção de 1951, sendo que para a pessoa ser considerada refugiado, deve haver uma perseguição em razão de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões públicas. E este instituto se diferencia do asilo, não só na definição, mas no caráter de sua concessão, tratando-se de uma decisão de aspectos declaratório, e ainda passa ao Estado signatário a obrigação do reconhecimento o estatuto do refugiado ao solicitante.

Inicialmente a integração na União Europeia na década de 50, apresentava o objetivo o livre comércio entre os países do continente, fortalecendo a comunidade econômica. Com a progressão das atividades do bloco, outras liberdades foram incorporadas na integração dos países da Europa.

O exemplo dessas novas liberdades remete a livre circulação de pessoas, que foi incorporado pelo Acordo de Schengen de 1985 e sequencialmente a Convenção de Schengen de 1990, tratando-se de uma área de liberdade, segurança e justiça, adotada pela Europa. No presente ano, houve o estabelecimento do Regimento Dublin I, em que este, abordou a responsabilidade entre os Estados-membros referente a solicitação de refúgio e asilo que se

encontrava dentro do bloco. O Tratado de Maastrich, de 1992, resguardou a presença do princípio da não discriminação e igualdade de tratamento (SARTORETTO, 2015, p.115-116).

Com os avanços da integração no bloco, observou-se uma permeabilidade nas fronteiras internas, porém ao mesmo avanço houve medidas que apresentava o objetivo do controle da entrada e circulação de pessoas indesejadas, tendo como destaque os migrantes protegidos pela Convenção de 1951, ou seja, os solicitantes de refúgio.

A migração, os solicitantes de refúgio, a proposta do SECA, ocasionaram certos desconfortos nos países da União Europeia, levando-os a questionar a questão da soberania, a violação desta.

As migrações apresentam duas vertentes, aquelas voluntárias e as forçadas. As migrações voluntárias são aquelas em que os migrantes procuram melhores condições de vida, salário, emprego, não recai sobre eles a necessidade de deixarem seus lares e sim uma vontade; está migração de certa forma não enquadra no “fardo” europeu, uma vez que eles apresentam lares para voltar. Já aquelas migrações que proveem da necessidade, não da sua vontade, decorrem de violações de direitos, catástrofes naturais, perseguições, dentre outros acontecimentos que ocasionam a deixada de seus lares para um novo local.

Dentre esses migrantes forçados, enquadram-se aqueles protegidos pela Convenção de Genebra de 1951 e seu Protocolo adicional de 1967, que são os chamados de refugiados estatutários, que preenchem a definição do artigo primeiro da convenção.

Essa definição apresenta a flexibilidade da expansão, dependendo apenas da política de cada país. No entanto, a Europa, o SECA, adotaram a definição clássica, aquela apresentada pela Convenção de 1951, apoiando-se no princípio norteador dos refugiados, sendo ele, o princípio do non-refoulement (não devolução). Porém o SECA, oferece certo cuidado com aqueles que não se enquadram em tal definição, fornecendo assim um ajuda subsidiária de concessão de visto humanitário e visto temporário e o enquadramento no princípio supracitado, a de não devolução a seu país de origem.

Observa-se que a medida da crescente liberdade entre os Estados-membros da livre circulação de pessoas, há a contrapartida da seleção de pessoas que estão aptas a adentra suas fronteiras ou ainda o grau em que se encontra da economia do Estado para facilitar ou não sua

entrada. É notável ainda que os refugiados em sua maioria, não se enquadram nessa seleção dos Estados-membros.

Entretanto, para se chegar hoje nessa “crescente liberdade” houve uma construção histórica entre os países, sendo que em meados da década de 80, Estados-Membros da UE, Alemanha, França, Holanda, desejam retirar suas fronteiras internas, com o objetivo de facilitar o mercado comum e para a concretização desse desejo, foi assinado por esses países o Acordo de Schengen, em 1985, em que ele possibilitava uma norma comum referente a concessão de vistos, direitos de refúgio na área de Schengen e um apoio nas fronteiras externas.

Posterior ao Acordo, foi assinado uma Convenção de Schengen e mais tarde em 1999, chegou a União Europeia por completo, se incorporando através do Tratamento de Amsterdam. No presente período, outras inquietações percorreram os Estados-Membros, como é o caso do Reino Unido, que tinha como desejo a criação de uma convenção que designava um único Estado para solicitação de refúgio.

Essa ideia foi difundida, com o objetivo de evitar o fenômeno do “forum shopping”, que consistia em um mesmo pedido por um mesmo solicitante de refúgio a vários países, uma vez que estes apresentavam critérios diversos na aceitação ou não desse pedido, ou seja, havia uma desarmonia entre os Estados-membros em tomarem suas decisões a respeito da temática. Então, em 1990 a Convenção de Dublin, precursora do Regulamento Dublin II, que apresentava o objetivo na designação de um único Estado para cuidar da temática foi assinada, entrando em vigor apenas em 1997. (SARTORETTO, 2015, p.120)

Como coadjuvante na década de 90, percorreu entre os Estados-membros alguns textos não vinculantes, chamados de Resoluções de Londres, trazendo ao mundo europeu a nomenclatura de “países terceiros seguros”, ou seja, países que se localizavam antes da Europa, em que nesses países eram feitas as solicitações de refúgio. E existiam também os denominados “países de origem segura”, estes, na Europa apresentavam certo aceleramento na decisão de concessão de refúgio.

O primeiro passo da União Europeia, em tentar harmonizar a situação de asilo entre os Estados-membros que se encontravam em uma situação frágil, foi com a chegada da massa de migrantes forçados vindos dos conflitos nos Balcãs. Em 1999, em Tampera, na Finlândia, onde ocorreu a reunião do conselho europeu, que apresentou como objetivo a criação de uma área de

liberdade, segurança e justiça, resultou na criação do Sistema Europeu Comum de Asilo, que entre 1999-2004, apresentou negociações para sua implantação. (SARTORETTO, 2015, p.120)

Diante da situação caótica em que se vivia na União Europeia, provinda da desarmonia entre os Estados-membros, o SECA, floresceu a esperança para soluções dos problemas resultados dessa situação, como o caso do fórum shopping, essa nova legislação apresentou assim um caráter vinculante entre os Estados.

Com o florescer da esperança, tão logo, malogrou-se, pois se observa que os Estados-membros apenas conseguiam entrar em um consenso quando envolviam assuntos que geravam menos polêmica, resultando-se em um engano achar que a “nova harmonização” entre os Estados resolveriam a problemática enfrentada há anos, que é a questão dos refugiados.

Uma vez que eles enfrentavam essa questão, antes da implantação do SECA, com uma visão de custo-benefício, que apresentava o intuito de maximizar suas vantagens, deixando de ver e considerar o princípio de solidariedade entre os Estados que pertencem ao bloco. Ou seja, à medida que haviam avanços internamente, como a livre circulação de pessoas, havia a barreira às pessoas que na visão europeia comprometeriam esses desenvolvimentos, os refugiados.

Os encontros dos ministros, anterior ao período do SECA, que eram responsáveis por assuntos de imigração na UE, era marcado de grandes conturbações, uma vez que havia uma disparidade na adequação de casa país em uma sugestão dada por algum deles. O consenso chegou referente a temática de estabelecer a divisão de responsabilidades pautando-se no país por onde a pessoa deslocada entrou e a onde ela apresentou residência temporária.

A implantação do SECA enunciou para sua criação a participação dos Estados-membros da Convenção Europeia de Direitos Humanos, em que não só os cidadãos europeus tinham o direito de gozar da zona de “justiça, liberdade e segurança”, como também apresentavam esse direito os solicitantes de refúgio. Deveria haver sim um combate nas fronteiras, mas um combate na imigração ilegal, em que o trabalho dos Estados juntos resultaria em uma maior chance de sucesso nessas atividades, uma vez que, o que realmente transforma-se em fardo europeu é a imigração ilegal, e não os refugiados, pois a busca de um novo território por eles é uma necessidade, que no instante em que seus lares entornarem os direitos que lhe são devidos, a proteção, eles retornarão.



O SECA pautou sua criação no princípio do “non-refoulement”, porém apresentou lacunas referentes a proteção desse solicitante, necessitando assim das criações de normativas que vinham preenchendo possíveis lacunas que causariam a insegurança, a falta de condição humana e ainda que se fixa a possibilidade do pedido de refúgio em um único Estado-membro e que este arca-se com suas responsabilidades da solicitação, produzindo uma harmonia jurídica entre os requisitos que enquadravam o refugiado.

Essas lacunas começaram a serem preenchidas, como exemplo, a implantação do Regulamento de Dublin II, que trazia o princípio de que um único Estado-membro era responsável pela solicitação do refúgio, tirando solicitante o desejo de escolher qual Estado gostaria de solicitar o refúgio. No artigo nono do presente regulamento estabelecia que o solicitante de refúgio devesse protocolar seu pedido no primeiro Estado que adentrar no continente, apresentando exceções no que concerne a presença de filhos e famílias em Estado diferente do país que adentrar.

Posteriormente em 2003, foi implantado a Diretiva de Condição de Acolhimento do solicitante, pois não havia harmonização da recepção desses solicitantes em cada país. (SARTORETTO, 2015, p.126). Ela previa desde situações de necessidade humana, como habitação, alimentação, saúde, até a prevenção de prisões arbitrárias, muitas das vezes a solução mais fácil para estes países. Com relação ao exercício do trabalho, previa que o solicitante poderia trabalhar um período de nove meses.

Mas à frente, diante da necessidade de um sistema que previa a harmonização das questões procedimentais e processuais de solicitação de refúgio, foi criado em 2005 a Diretiva de Procedimento de Asilo, com a entrada em vigor do Programa Haia (SARTORETTO, 2015, p.126-127). Esta Diretiva norteou os Estados no processo de concessão de refúgio de forma harmônica, assim como os próprios solicitantes na forma como redigir esse pedido e ter acesso aos direitos pertencentes a eles dentro do processo, o que antes era uma realidade muito distante.

No entanto, esse sistema só foi implantado como um todo com a criação do Regulamento de Dublin III em 2013, seguindo os seguintes passos: o solicitante de refúgio ou asilo ao adentrar no país europeu será recebido pela polícia ou pelos agentes de fronteiras, em que estes órgãos recolherão as digitais dos solicitantes para um banco de dado chamado EURODAC, no qual esse procedimento tem como objetivo a identificação do primeiro país onde esse solicitante adentrou.

E posteriormente as garantias que deriva de Estado para Estado na recepção de cada solicitante, sendo no mínimo comida e habitação.

Seguido o passo inicial, os solicitantes subsequentes serão entrevistados por especialistas em direito internacional e direito europeu, para que estes avaliem se há o enquadramento desses solicitantes no artigo primeiro da Convenção de 1951 ou se terão uma proteção subsidiária. Essa análise é feita de forma discricionária, ocasionando a desarmonia entre os Estados. E se ao fim desse processo for negado em primeira instância a solicitação, terá o direito de apelação por parte do solicitante e se novamente houver uma decisão denegatória, o solicitante será encaminhado para o seu país de origem.

Diante dessa iniciativa, houve muitas críticas por parte do Conselho Europeu para Refugiado e Exilado a respeito da desarmonia entre os Estados da forma de recepção de cada Estado, exemplo disso é o Estado da Grécia, em que este país é frequentemente acusado de não respeitar o princípio do “non-refoulement”, não permitindo a entrada dos refugiados e ainda com relação às apelações nos processos com decisão denegatória os solicitantes não apresentavam tempo hábil para o recurso e uma deficiência na assessoria jurídica. O sistema resulta em uma ineficácia na prática, necessitando de novas reformulações em âmbito geral.

O SECA apresentou duas fases até o momento, com o Programa de Estocolmo iniciou sua terceira fase, esta que apresentou a tentativas de reparos das ineficácias do sistema nas fases passadas, porém carregava consigo a bagagem dos problemas do Regulamento de Dublin, o que tornava essa tarefa ainda mais difícil.

Com a adoção do Regulamento de Dublin, a situação dos solicitantes e dos países, tais como Itália e Grécia, se tornou caótica, de um lado os solicitantes eram obrigados a solicitar o refúgio no país em que primeiro adentrar, ou ainda, sujeitar-se a queimar as pontas dos dedos para mascarar a digital e conseguir solicitar refúgio em países como Alemanha e Bélgica, provam que o sistema, violava, ultrapassava os direitos humanos (SARTORETTO, 2015, 128-129).

E de outro por parte dos países Itália e Grécia em que recebiam um número de imigrantes extremamente altos, devido a entrada pelo Mar Mediterrâneo esses países não apresentavam condições de recebê-los e esta situação agravou-se ainda mais com a crise de 2008 fragilizando suas economias, tornando-se ainda piores a recepção aos refugiados.

Na Itália, os refugiados apresentam o apoio da igreja, uma vez que o governo não destina verba suficiente para realização dessa atividade com êxito. Com as dificuldades enfrentadas pelos países para a realização das normativas, o Estado encontra como solução a prisão dos solicitantes durante o processo para a concretização ou não da concessão do refúgio, podendo levar mais de dois anos.

Depois da decisão de *M.S.S. v. Bélgica e Grécia*, em que a (SARTORETTO, 2015, p.130):

Até recentemente essa era a prática dos Estados-membros, fundamentada no Regulamento de Dublin, mas em 2011, no caso *M.S.S. v. Bélgica e Grécia*, a Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH) condenou a Bélgica por mandar *M.S.S.* de volta para a Grécia e proibiu que medidas semelhantes fossem tomadas por todos os Estados-membros enquanto as condições precárias de recepção persistissem naquele país. A corte disse ainda que as condições de recepção, os procedimentos de solicitação de refúgio e os critérios de reconhecimento da solicitação eram tão precários na Grécia, que mandar solicitantes de volta aquele país poderia violar também o princípio do *non-refoulement*. Com essa decisão, a própria CEDH reconheceu que o SECA não conseguiu harmonizar práticas com relação às condições de recepção, procedimentos e requisitos para o reconhecimento do estatuto do refugiado, exatamente o objeto de três das quatro Diretivas que compõe o sistema. Já no caso *Cimade e GISTI v. Ministre de L'Intérieur* contra a França, em sede de questão prejudicial<sup>11</sup>, o Tribunal Europeu decidiu que durante o processo de verificação da responsabilidade pela solicitação de refúgio, a França não poderia cessar o repasse de auxílio financeiro (previsto na Diretiva de Condições de Recepção) a dois solicitantes de refúgio. O Tribunal ordenou que a França continuasse o pagamento do auxílio durante todo o processo de verificação da responsabilidade pela aplicação, evidenciando assim a ineficiência do mecanismo de identificação do país responsável pela solicitação de refúgio e a precariedade no acolhimento dos refugiados em certos Estados-membros.

A Corte Europeia de Direitos Humanos reconheceu que o SECA não conseguiu os requisitos propostos pelas Diretrizes e um dos seus pilares não foi atingido, a harmonia entre os Estados-membros.

A reconstrução do Regulamento de Dublin, ocorrida em 2013, veio para reestruturar um sistema falho que se decorreu em anos, está reconstrução trouxe uma aproximação da solicitação de refúgio do solicitante, em vez de uma aproximação do Estado, levando mais em consideração os laços familiares ao invés do primeiro país em que adentrar. Observou-se ainda uma modificação no prazo para a duração do processo, sendo ele seis meses; um esclarecimento maior no período da apelação.

Houve uma remodelagem nas Diretivas de recepção, restringindo as prisões arbitrárias e principalmente de menores e vulneráveis e ainda tornar mais claro os requisitos a serem preenchidos para o enquadramento de refugiado.

A presença dessa reconstrução, remodelagem trouxe um novo dono do “fardo”, como é visto pelos europeus, transferindo os refugiados da responsabilidade dos países do Norte para os do Sul, sem antever a condição que se encontram os presentes países. A literatura tornou-se muito eficaz, uma vez que a realidade se torna distante e tortuosa a adaptação dessas teorias, encontrando ainda barreiras para o sistema tornar-se eficaz.

## 2.1 OS PILARES NO ORDENAMENTO EUROPEU NA CONCESSÃO DE REFÚGIO

Um grande avanço europeu em relação a abertura de suas fronteiras, foi a instauração do Acordo de Schengen, em que este, conta com a presença de vinte dois membros da União Europeia, agregando o Estado da Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça, que não pertencem à União Europeia. Tal acordo apresenta como composição a abertura das fronteiras e livre circulação de pessoas entre os países signatários.

Em 2007, precisamente em 14 de dezembro, foi esboçado o Tratado de Lisboa, em que este apresentou como objetivo alterações nas regras jurídicas do espaço Schengen, levando em consideração a liberdade, segurança e justiça.

O espaço Schengen ganhou proporções entre os Estados de uma forma tão relevante que em relação a concessão de vistos, asilo e imigração foi alterado o Regulamento (CE) nº. 562/2006, pelo Regulamento (UE) nº 1051/2013, em que (SOARES, 2015, p.173)

Suprimiram-se os controles nas fronteiras internas, exceto em casos excepcionais. O TJUE declarou que os Estados não podem efetuar controles nas fronteiras internas que tenham um efeito equivalente ao dos controles de fronteira. A vigilância das fronteiras internas Schengen, através de meios eletrônicos, é permitida quando se baseia em provas de residência irregular, mas o seu exercício está sujeito a certas limitações, quanto à intensidade e à frequência. TJUE, processo C-278/12 PPU, Atiqullah Adil c. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, 19 de julho de 2012.

De fato, não é admitido controle nas fronteiras internas do espaço Schengen, no entanto frente a uma situação que possa expor a ordem pública e a segurança interna de cada Estado, é possível temporariamente o controle nessas fronteiras.

No Título II, precisamente nos onze artigos do seu capítulo VII, e no seu artigo 1º, da Convenção de Schengen enuncia como temática a matéria relativa a asilo e pedidos. Em que é apresentado como conceito a solicitação de asilo, como qualquer pedido apresentado por escrito, oralmente ou de qualquer outro modo, por um estrangeiro na fronteira externa ou no território de uma parte contratante, com vista a obter o reconhecimento da sua qualidade de refugiado, ao abrigo da Convenção de Genebra de 28 de Julho de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados, tal como alterada pelo Protocolo de Nova Iorque de 31 de Janeiro de 1967, bem como para se beneficiar nesta qualidade de um direito de residência. (SOARES, 2015, p.173).

Esta política de asilo adota pela União Europeia, procura uma harmonização na forma de adoção do regime de asilo comum, como estabelecido pelo Tratado de Lisboa, sendo seu desenvolvimento instituído no Programa de Estocolmo, (SOARES, 2015, p.174)

A UE deve continuar a desenvolver as suas políticas integradas de gestão de fronteiras e de vistos para tornar o acesso legal à Europa eficiente para nacionais de países não pertencentes a este processo de integração, garantindo, ainda, a segurança dos seus próprios cidadãos. São necessários controlos fronteiriços fortes para combater a imigração ilegal e a criminalidade transfronteiras. Simultaneamente, o acesso deve ser garantido a quem precisa de proteção internacional e aos grupos vulneráveis.

O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, enuncia a questão de uma política comum em matéria de asilo, como demonstra o artigo 67º, n.º 2

A União assegura a ausência de controlos de pessoas nas fronteiras internas e desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas que se baseia na solidariedade entre Estados-Membros e que é equitativa em relação aos nacionais de países terceiros. Para efeitos do presente título, os apátridas são equiparados aos nacionais de países terceiros.

Apresenta como complemento o Protocolo (n.º 24) Relativo ao Direito de Asilo de Nacionais dos Estados-Membros da União Europeia,

Artigo único. Atendendo ao nível de proteção dos direitos e liberdades fundamentais por parte dos Estados-Membros da União Europeia, cada Estado-Membro será considerado pelos restantes como constituindo um país de origem seguro para todos os efeitos jurídicos e práticos em matéria de asilo. Assim sendo, um pedido de asilo apresentado por um nacional de um Estado-Membro só pode ser tomado em consideração ou declarado admissível para instrução por outro Estado-Membro nos seguintes casos: a) Se o Estado-Membro de que o requerente for nacional, invocando as disposições do artigo 15.o da Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, tomar, após a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, medidas que contrariem, no seu território, as obrigações que lhe incumbem por força dessa convenção; b) Se tiver sido desencadeado o processo previsto no n.o 1 do artigo 7.o do Tratado da União Europeia, e enquanto o Conselho, ou, se for caso disso, o Conselho Europeu, não tomar uma

decisão sobre a questão relativamente ao Estado-Membro de que o requerente é nacional; c) Se o Conselho tiver adotado uma decisão, nos termos do n.º 1 do artigo 7.º do Tratado da União Europeia, relativamente ao Estado-Membro de que o requerente é nacional, ou se o Conselho Europeu tiver adotado uma decisão, nos termos do n.º 2 do 7.º do referido Tratado, relativamente ao Estado-Membro de que o requerente é nacional; d) Se um Estado-Membro assim o decidir unilateralmente em relação ao pedido de um nacional de outro Estado-Membro; neste caso, o Conselho será imediatamente informado; o pedido ser tratado com base na presunção de que é manifestamente infundado, sem que, em caso algum, o poder de decisão do Estado-Membro seja afetado.

Como forma harmônica na matéria de asilo, o artigo 18º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, enuncia

É garantido o direito de asilo, no quadro da Convenção de Genebra de 28 de julho de 1951 e do Protocolo de 31 de Janeiro de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e nos termos do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Estes contornos jurídicos garantem um atendimento a necessidade de qualquer nacional de um país terceiro na busca de proteção internacional, com observância no princípio da não repulsão.

A Convenção de Genebra de 1951 faz uma confusão em relação dos institutos de refúgio e do asilo, uma vez que nem o Tratado sobre Funcionamento da União Europeia, nem a Carta dos Direitos Fundamentais da UE, exemplificam uma definição. No entanto, é válido ressaltar que ambos os institutos têm como a proteção da vida humana, (SOARES, 2015, p. 174) uma perseguição, geralmente perpetrada pelo Estado: a de asilo, segundo a Convenção, corresponde ao direito de permanência em si no território de um Estado, e a de refugiado, que identifica tão somente a condição da pessoa que solicita o asilo.

Com base no artigo 29º da Convenção, não é apresentado pelos Estados signatários a obrigação de autorizar qualquer requerimento de asilo ao direito de sua entrada e residência no presente território, ocasionando essa discricionariedade, frente a situação contemporânea de extrema instabilidades nos países europeus e vizinhos, filas enormes de espera de resposta de seus pedidos.

A CEDH, Convenção Europeia dos Direitos do Homem, propicia aos Estados, que estes apresentem o direito de controlarem a entrada, a residência e a expulsão do estrangeiro, pautando-se no princípio de Direito Internacional e os demais tratados assinados, incluindo a CEDH.

Devido ao fato da própria CEDH não estabelecer quem deve receber o visto dos estrangeiros ingressando em território europeu, é necessário o respaldo da jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH), em que neste, (SOARES,2015, p. 175) apenas impõe alguns limites ao direito dos Estados recusarem a entrada nas suas fronteiras, por exemplo, quando tal recusa constitua um ato de repulsão.

O TEDH pode exigir por parte dos Estados situações peculiares que fazem com que esses Estados autorizem a entrada de uma pessoa, quando apresentar o pré-requisito para que esta pessoa possa exercer alguns dos direitos elencados pela Convenção, como o direito ao respeito pela vida familiar.

Exemplo de tal situação e posição é o julgado Bashir Mohamed Ali Mahdi. Pedido de decisão prejudicial: Administrativen sad Sofia-grad – Bulgária. Vistos, asilo, imigração e outras políticas relativas à livre circulação de pessoas – Diretiva 2008/115/CE – Regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular – Artigo 15.º – Detenção – Prorrogação de detenção - Obrigações da autoridade administrativa ou judicial – Fiscalização jurisdicional—Inexistência de documentos de identidade de um nacional de um país terceiro – Obstáculos à execução da decisão de afastamento – Recusa da Embaixada do país terceiro em causa em emitir um documento de identidade que permita o regresso do nacional desse país – Risco de fuga-Perspectiva razoável de afastamento – Falta de cooperação – Possível obrigação do Estado-Membro em causa emitir um documento temporário relativo ao estatuto da pessoa. Processo C-146/14 PPU.

É demonstrada em seu 82º e 83º parágrafos a enunciação da jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos,

Para mais, devo recordar que o artigo 3.º, n.º7, da Diretiva 2008/115 define esse risco de fuga como a existência num caso concreto de razões, baseadas em critérios objetivos definidos por lei, para crer que o nacional de país terceiro objeto de um procedimento de regresso pode fugir. No âmbito do artigo 7.º, n.º4, da Diretiva 2008/115 (Nos termos deste número, se houver risco de fuga ou se tiver sido indeferido um pedido de permanência regular por ser manifestamente infundado ou fraudulento, ou se a pessoa em causa constituir um risco para a ordem ou segurança pública ou para a segurança nacional, os Estados-Membros podem não conceder um prazo para a partida voluntária ou podem conceder um prazo inferior a sete dias) , o Tribunal de Justiça declarou que qualquer apreciação a respeito de um risco de fuga deve basear-se num exame individual do caso do interessado. Esse exame personalizado da necessidade de privar uma pessoa da sua liberdade para garantir o respeito de uma decisão de afastamento inscreve-se também numa proteção mais ampla contra a arbitrariedade.

Para a preocupação das autoridades europeias, principalmente Grega, Croata, húngara e Italiana, milhares de pessoas vítimas da migração forçada adentram essas fronteiras na busca por refúgio/ asilo na Europa.

Como resposta a tal situação, líderes europeus se reuniram em uma cúpula extraordinária em Bruxelas, no final de setembro para estudarem situações condizentes com a realidade enfrentada, chegando a conclusão de reforçarem os controles nas fronteiras e mobilizar fundos a essa crise migratória, como um primeiro passo, antes de decidirem sobre os milhares de pedidos de asilo.

Recentemente, tal situação foi conhecida mundialmente, em relação a forma que a Hungria “recebem” os refugiados. O Comitê de Helsinki, uma organização de direitos humanos, através de um site midiático relatou os maus-tratos sofrido por refugiados na fronteira entre a Sérvia e a Hungria, e tais países apresentam um número expressivo de refugiados vindo do Oriente Médio.<sup>1</sup>

O Comitê expõe situações em que os refugiados ficam entre as fronteiras da Sérvia e da Hungria, dias ou até mesmo semanas, sem atendimentos básicos para a sobrevivência do ser humano, causando repulsa tal situação, mediante, os olhos da comunidade internacional.

Gábor Gyulai, gerente do programa de asilo ONG, relatou à Agência Efe em Budapeste, “um sinal trágico da hipocrisia do sistema de asilo Europeu, e a atitude desumana do governo húngaro”. Ressaltou ainda a criação do governo húngaro, ao entornar suas fronteiras do Sul com arames farpados, conhecidas como “zonas de trânsito”, em que nelas os refugiados aguardam para pedirem asilo no país da Europa Central.

O Comitê de Helsinki é a única instituição na Hungria que presta assistência jurídica aos refugiados, frente a milhares de refugiados que crescem a cada dia na fronteira, sendo que consiste em 60% a 70% na fronteira de mães com crianças, segundo a porta-voz em Belgrado ACNUR na Sérvia, Mirjana Milenkosvski. <sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Disponível em: [https://noticias.terra.es/mundo/europa/denuncian-maltrato-de-refugiados-en-frontera-entre-serbia-y-hungria,aca1ab0f36254a9d601dd5cc3c5b984ab2b2jdq5.html?utm\\_source=Whatsapp&utm\\_me](https://noticias.terra.es/mundo/europa/denuncian-maltrato-de-refugiados-en-frontera-entre-serbia-y-hungria,aca1ab0f36254a9d601dd5cc3c5b984ab2b2jdq5.html?utm_source=Whatsapp&utm_me). Acesso em Julho/2016.

<sup>2</sup> Idem.



Autoridades Sérvias e ACNUR, contentam-se com soluções paliativas, uma vez que, propõem aos refugiados, o deslocamento até os abrigos em Subotica, cerca de 25 quilômetros da fronteira. Porém, os refugiados rejeitam tal “oportunidade”, uma vez que pretendem adentrar o mais rápido possível à União Europeia.

Diante dessa realidade, a única resposta encontrada pelos refugiados para fazer essa travessia, é a contratação de serviços de contrabandistas, no qual os refugiados, segundo Milenkovski estão sujeitos “abusos e manipulações”.

Uma vez adentrados em território húngaro, a situação dos refugiados não demonstra sucesso, já que as autoridades rejeitam quase todos os pedidos de asilo. Nos primeiros quatro meses do ano, cerca de 13.000 pedidos, todas as pessoas provinham de países que passaram ou ainda permanecem em guerra, e encontram-se devastados, como o Afeganistão, Síria, Iraque e Somália. Contabilizando apenas em 200 reconhecimentos dos pedidos de proteção das autoridades húngaras.<sup>3</sup>

Considera-se essa situação, como uma forma de desviar a atenção dos outros problemas que acometem a Hungria, utilizando os refugiados apenas como um “bode expiatório”, frente a situação.

A Hungria conta como participação para essa situação caótica, um governo que prolata discursos xenofóbicos, argumentos dissuasivos em relação aos refugiados. O primeiro-ministro húngaro Viktor Orban, relaciona os refugiados a terroristas islâmicos e semeia a ideia de que os refugiados seria uma ameaça para a cultura húngara e europeia.

Diante da situação caótica, é válido ressaltar o enunciado do artigo 6.º do Código das Fronteiras Schengen exige que o desempenho das funções de controle das fronteiras respeite plenamente a dignidade humana. Estes controles devem ser realizados, de uma forma civilizada, ou seja, que não discrimine as pessoas, em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual. (SOARES, 2015, p.176).

## 2.2 O CENÁRIO EUROPEU E A CRISE MUNDIAL DE REFUGIADOS

Donald Tusk, presidente do Conselho Europeu desde 1 de dezembro de 2014, pronunciou a respeito da crise dos refugiados, em questão que, não seja apenas a Europa a lidar com o

---

<sup>3</sup> Idem.

problema. Uma vez que a Europa necessita de ajudar para lidar com a sobrecarga de refugiados, principalmente aqueles que estão a chegar, vindos do Oriente Médio e África, países que se encontram em zonas de conflitos.

“Temos consciência de que é devido à geografia que a maior parte da responsabilidade é, e continuará a ser, posta na Europa”, pronunciou Donald Tusk em Ise-Shima, a 300 quilômetros de Tóquio. Ainda afirmou a necessidade de solidariedade mundial frente a essa situação caótica.

A Comissão Europeia, presidida por Jean-Claude Juncker, prepara um novo apoio financeiro para resolver esta crise, que totaliza números desastrosos como afirma Tusk “O mundo foi confrontado com o mais elevado número de refugiados, requerentes de asilo e pessoas deslocadas internamente desde a II Guerra Mundial”.

Em setembro de 2015, foi aprovado pelos líderes dos Estados-Membros um Programa de Relocalização de Refugiados, tendo como promessa desafogar Estados como Itália e Grécia, ou seja, haver uma repartição de 160 mil pessoas instaladas em campos dos referidos países.<sup>4</sup>

No entanto, tal promessa iniciou-se desastrosa, uma vez que até meados de maio de 2016, tinha-se uma meta de relocalização de 20 mil refugiados, porém a realidade pautou-se em pouco mais de 1600 refugiados que foram relocalizados.

Frente a essa situação caótica, Dimitris Avramopoulos, Comissário Europeu para Migração, manifestou-se publicamente sua insatisfação e apelou por um esforço maior. Frente a essa situação a Comissão Europeia anunciou a liberação de um pacote de emergência contendo 56 milhões de euros à Grécia, para melhorar as condições dos refugiados nos centros de acolhimento.

A Itália em companhia da Grécia é protagonista da crise dos refugiados na Europa. Segundo a UNICEF, Fundação das Nações Unidas para a Infância, mais de nove em cada 10 crianças e adolescentes refugiados que adentraram a Itália, chegaram sozinhas. UNICEF alerta para os perigos de abusos, explorações enfrentadas por essas crianças e adolescentes.

---

<sup>4</sup> Disponível em: <http://www.tvi24.iol.pt/internacional/donald-tusk/conselho-europeu-apela-a-resposta-mundial-a-crise-dos-refugiados>. Acesso em Julho/2016.

No relatório “Perigo a cada passo do caminho”, a UNICEF demonstra que em média sete mil crianças e adolescentes, sozinhas fizeram o percurso do Norte da África para a Itália, entre janeiro e maio de 2016, resultando no dobro do ano passado. UNICEF compartilha que 92% da média de 7.000 crianças que chegaram na Itália, chegaram desacompanhadas.

A Fundação procura alertar para a situação de vulnerabilidade que estas crianças se encontram, uma vez que, estão sujeitas a sofrerem abusos, explorações em sua trajetória. Essas crianças na sua maioria provêm de países que se encontram extremamente devastados, seja por conta da guerra, seja pela pobreza que o acometem, como exemplo países pertencentes a África, Ásia e o Oriente Médio.

A travessia dessas crianças não acompanhadas, contam com a presença de traficantes de seres humanos, que na maioria das vezes esses traficantes utilizam-se do sistema “pagamento adiantado por etapas”, tornando a vulnerabilidade um cerco cada vez maior.

No relatório Perigo a cada passo do caminho, realizado pela UNICEF, relatam depoimento dessas crianças que se sujeitam a travessia para a Itália por meio de traficantes de seres humanos, como é demonstrada por Aimamo, 16 anos, sobre a quinta na Líbia, onde trabalhou por dois meses com o irmão gêmeo para pagar aos traficantes, “Se tentas fugir, eles atiram sobre ti e morres. Se paras de trabalhar, batem-te. Era como no tempo do comércio dos escravos”.<sup>5</sup>

Além do trabalho escravo, abordam essas crianças durante o percurso, a exploração sexual, como salienta assistentes sociais italianos ao relatarem a UNICEF a chegada de meninas grávidas que foram vítimas de abuso sexual, prostituição em território da Líbia. Devido ao fato do tráfico de seres humanos, ser de natureza ilícita não há números consistentes da morte de refugiados decorrentes dessa situação, como realça o relatório, tratando-se de uma situação silenciosa.

Segundo Marie Pierre Poirier, coordenadora especial da UNICEF para a crise de refugiados e migrantes na Europa, relata que centenas de crianças enfrentam esses perigos, e outras milhares de crianças estão dispostas a arriscarem tudo. A coordenadora ainda ressalta da

---

<sup>5</sup> Disponível em: <http://www.dn.pt/mundo/interior/mais-de-90-das-criancas-que-chegaram-este-ano-a-italia-estavam-sozinhas-5226807.html>. Acesso Julho/2016.

necessidade de proteções a essas crianças que se encontram expostas a abusadores que exploram os seus sonhos.

Poirier posicionou-se que cabe a União Europeia e em outros países de destino promoverem reformas políticas e legislativas que possam abarcar canais seguros, legais e regulares para essas crianças.

Tal problemática é tão impactante em solo europeu, que a crise dos refugiados será o tema do Fórum Lisboa em novembro, em que tal evento reúne a presença de membros de governos, especialistas e representantes da sociedade civil e acadêmicos de vários países.

A referida temática desdobrou-se da iniciativa anual do Centro Norte-Sul do Conselho da Europa, em que esta, tem como intuito a proteção dos direitos humanos. Tal Centro abarca essa temática utilizando-se da Convenção Europeia de Direitos Humanos, como um protetor dos direitos dos refugiados.

Segundo o diretor do Centro Norte-Sul do Conselho da Europa, José Ludovice, o Conselho da Europa tem como intuito promover um trabalho de apoio para haja integração entre as comunidades migrantes, para efetivação de tal situação, foi instaurado um plano de ação, Construção de Sociedades Inclusivas.<sup>6</sup>

O objetivo do plano de ação trata-se do benefício que as sociedades europeias podem constituir, capitalizando os privilégios da diversidade que a migração traz, contrariando o discurso xenofóbico disseminado pela Europa, uma vez que o Conselho Europeu apresenta um papel fundamental de protetor dos direitos humanos, do Estado de Direito e da democracia, segundo Ludovice.

O Conselho também se atém seus olhos para situação caótica em que se encontra a entrada de crianças desacompanhadas, uma vez que estão expostas no decorrer do trajeto para entrar na Europa à violência e ao tráfico, sendo uma forma de amenizar a crise contemporânea.

Outra grande questão no bloco europeu, que de certa forma respinga nos refugiados, uma vez que com a saída do Reino Unido da União Europeia, tira-se a obrigação desses países em participar de programas de recepção desses refugiados e estadia no continente Europeu.

---

<sup>6</sup> Disponível: <http://observador.pt/2016/06/28/crise-dos-refugiados-e-tema-do-forum-lisboa-em-novembro/>. Acesso em Julho/2016.

Os imigrantes já manifestaram grande preocupação com esse passo que o Reino Unido está disposto a dar, pois muitos na sua maioria só adquiriram o passaporte comunitário, nunca adquiriram a nacionalidade britânica, já que não havia essa necessidade no momento que se constituísse parte da União Europeia.

Com a concretização da saída do Reino Unido da União Europeia, esses imigrantes que não apresentam nacionalidade referente aos países em que se encontram, estarão sujeitos ao risco de ficarem na condição de ilegais, após a saída do Reino Unido.

Os imigrantes revelam que a aceitação para a saída da União Europeia, constitui-se também em um discurso contra os imigrantes, uma vez que as ocupações dos imigrantes estariam invadindo empregos, moradias, escolas que deviam ser dos nacionais, o que causa mais preocupação aos imigrantes.

O cenário europeu contemporâneo reflete uma situação caótica, tanto na vertente econômica, social, política, tornando-se nessa realidade alvos fáceis da situação, aqueles que se encontram mais necessitados de proteção, de reafirmação dos seus direitos, os refugiados. No entanto, eles que já trazem consigo uma bagagem de extrema vulnerabilidade perante a devastação de seus países, ao adentrarem em território europeu procuram uma esperança em meio ao caos.

### 2.3 UM OLHAR EUROPEU ATRAVÉS DA SECURITIZAÇÃO EM ESFERA DOS REFUGIADOS.

Os fluxos migratórios mistos, que são resultados de movimentos oriundos da perseguição política, violência, economia, dentre outras situações, resultam nas categorias de imigrantes e refugiados, sendo tal intitulação decorrente de construções artificiais, em razão interesses políticos e burocráticos.

Os refugiados em um contexto contemporâneo são vistos perante o sistema moderno dos Estados soberanos uma fonte de insegurança e instabilidade na segurança internacional, sendo um problema, um fardo aos Estados, que não estão dispostos a acolher esses “sujeitos sem direitos”, uma vez que comprometem a ordem e estabilidade daquele sistema. Tal problemática é vista através da Teoria de Securitização.

A Teoria de Securitização promovida pela Escola de Copenhague pauta-se na política da instauração da segurança, desafiando a abordagem tradicional de segurança. A Teoria resulta na promoção de uma ameaça existencial, em que requer medidas de urgência, justificando ações fora dos limites nos cenários do procedimento político, ou seja, legitimando abusos, uso singular da força, para conter uma suposta “ameaça” (CASTRO, 2015, p.370). A Teoria tratasse de um ato de fala, tornando-se uma questão de segurança quando declarada pelas elites, e conseqüentemente passam a integrar a “agenda de segurança” (CASTRO, 2015, p.374).

A situação moderna reflete a uma suposta trindade, Estado-povo-território, em que tal ligação resulta na conexão entre o exercício de direitos humanos, civis e a concretização da cidadania; em que as minorias, refugiados, apátridas, encontrasse em um limbo jurídico, ou seja, em um espaço indeterminado na sociedade moderna. Proporciona a reflexão que somente nacionais seriam vistos como cidadãos, e ainda que somente as pessoas de mesma origem nacional teriam o direito de usufruir da proteção de instituições legais, resultando aos demais a espera de uma lei de exceção (ARENDDT, 2012).

De acordo com Arendt, a desnacionalização, ou seja, a retirada da cidadania de pessoas e certos grupos, os governos totalitários diante de tal situação encontram-se apoderados a respeito da decisão do destino daqueles que perante a sociedade moderna não se encaixam no “quebra-cabeça”, deixando-os expostos a uma total ausência de direitos, como exemplifica

Uma poderosa arma política totalitária, e a incapacidade constitucional dos Estados-nações europeias de proteger os direitos humanos dos que haviam perdidos os seus direitos nacionais permitiu os governos opressores impor sua escala de valores (ARENDDT, 2012, p.372)

Não só especificamente em âmbito europeu, o processo de securitização do refugiado é um ponto de extrema relevância na comunidade internacional, pois apresentado a sociedade receptora como uma figura criminalizada, e converte para a ordem internacional como uma ameaça, o que induz “respingar” na segurança estatal de cada Estado.

A agenda Europeia de segurança sofreu diversas alterações em decorrência da instabilidade do cenário internacional, estabelecendo ainda a vulnerabilidade e ameaça que os Estados europeus estão sujeitos, principalmente por tratar de situações não convencionais, tornando-se mais difícil sua prevenção. Há um acréscimo no documento A Estratégia Europeia de Segurança (EES), em relação as ameaças, como a questão do tráfico nas fronteiras de pessoas,

armas, drogas, imigrantes, o próprio refugiado se encontraria nessa “zona de risco”, resultando no investimento na “fortaleza europeia”.

Com o advento do Espaço Schengen, o que proporciona uma liberalidade de fronteiras internas entre os Estados signatários do Acordo de Schengen, os fluxos migratórios começaram a serem tratados de forma securitária, inclusive questões de migração e refúgio encaixam na situação como um problema na segurança dos Estados.

A análise da securitização em centro-europeu é ser enxergada de forma completa através dos centros de detenção, como espaço de exceção promovido pelo governo italiano. Nesses espaços há inúmeros casos em que há ausência do exame individual dos pedidos de concessão de refúgio, conforme estabelecidos em aspectos interacionais, bem como as expulsões em massas de potenciais refugiados e solicitantes de refúgio, violando o princípio de non-refoulemente (CASTRO, 2015, p. 381), a explícita soberania do totalitarismo contemporânea.

Diante da criação da figura do refugiado como fonte de insegurança e instabilidade ao status quo da sociedade moderna, principalmente europeia, permite a reflexão que,

Nesse cenário é possível não apenas compreender, mas também estabelecer a crítica ao movimento atual de perpetuação da prática política de construção do “campo” e, com ela, da criação de verdadeiros espaços de exceção dentro dos países considerados futuros destinos de refúgio. A permanência, ainda que temporária, do refugiado e do solicitante de refúgio nos centros de detenção evidencia não apenas a perda de direitos específicos, mas a ausência de um Estado disposto a garantir novamente qualquer desses direitos. Os centros de detenção podem ser vistos, nesse sentido, como espaços de exceção ainda que possuam caráter próprio e distinto dos campos que promoveram o extermínio sistematizado de categorias de seres humanos em “abstrata nudez”. (CASTRO, 2015, p.382).

### **CAPÍTULO 03**

#### **“BEM – VINDO” BRASILEIRO E EUROPEU À CRISE HUMANITÁRIA DOS REFUGIADOS.**

Um olhar além das fronteiras brasileiras, observa-se a necessidade de evolução por parte da comunidade internacional no acolhimento e reconhecimento dos seus refugiados, em especial a União Europeia que vislumbra tal problemática como um fardo a ser carregado e que poderá ser descartado em qualquer centro de detenção.

O Brasil, longe de ser um modelo ideal de recebimento dos refugiados, no entanto, o “calor humanitário do hemisfério sul”, “o jeitinho brasileiro”, o empenho das organizações governamentais e não governamentais, tornam esse recebimento menos desumano e degradante com essas pessoas que se encontram em extrema fragilidade.

A legislação brasileira migratória de 1980, tem sido o centro dos projetos de leis, para que haja uma melhor adaptação da realidade migratória nos tempos contemporâneos, uma inserção da sociedade nos debates políticos e uma aproximação a normativa internacional.

Exemplo dessa inserção da sociedade, foi a realização pela primeira vez no Brasil, da 1º Conferência Nacional sobre Migrações e Refugio (1º COMIGRAR), em que ocorreu em 30 de maio a 1 de junho de 2014, em São Paulo. Tal conferência, contou com uma ampla participação da sociedade civil, governadores dos estados, municípios e do DF, colhendo subsídios para o Plano e para a Política Nacional de Migrações e Refugio (CLARO e JUNIOR, 2015, p. 76).

A legislação brasileira que em vigor ainda, norteia a questão da migração, o Estatuto do Estrangeiro (L. nº6.815/1980), devido ao fato de sua criação em um período de extrema caos no Brasil, a Ditadura Militar, apresenta o viés de uma política de segurança nacional, na medida que desenvolve uma restrição, um controle migratório e ainda um interesse em parte do governo na admissão desses estrangeiros no país.

Em contrapartida a esse cenário, atualmente, o governo brasileiro opta por um olhar através da Lei 9.474/97, que enuncia direitos e deveres dos estrangeiros em vez de visar o interesse governamental com a chegada desse estrangeiro, ou seja, não deseja colocar a segurança nacional como primeiro plano e sim a dignidade da pessoa humana, principalmente na questão do refugiado.



Diante da situação atual é demonstrado que as migrações, as concessões de refúgio apresentam uma mudança de paradigma no governo, na sociedade brasileira, passando a ser vistas e geridas no país, e não descartada, não vista como um “ocupador de lugares”, como prega governos da União Europeia.

O processo de desenvolvimento da 1º COMIGRAR, iniciou-se com a convocação do Ministro da Justiça, através da Secretaria Nacional de Justiça e do Departamento de Estrangeiros, a partir da Portaria Interministerial n. 898, de 28 de maio de 2014, apresentando uma organização conjunta com o Ministério do Trabalho e Emprego e Ministério das Relações Exteriores e com uma parcela da presença da Organização Internacional para Migrações e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

A 1º COMIGRAR, apresentou algumas características, sendo espaço de diálogos propositivos para a formulação de política pública; instância convocada e coordenada pelo poder executivo; instância de concertação política, dentre outras (CLARO; JÚNIOR, 2015, p.83). Tendo como objetivo tal instituto incentivar a mudança de percepção dos gestores públicos e da sociedade quanto aos migrantes como sujeitos de direitos; avançar na transversalização da temática migratória e do refúgio garantindo o respeito aos papéis de cada um dos atores governamentais e não governamentais envolvidos com ela na entrega das diferentes políticas de Estados afetas ao tema, dentre outros (CLARO; JÚNIOR, 2015, p.84).

Essa conferência desenvolvida no Brasil, permitiu uma inserção social nas problemáticas que aflige o país, ou seja, permite um diálogo entre o poder público e a sociedade civil, com o intuito de o governo se encaixar na realidade e promover o preenchimento de lacunas, devido ao fato de ser olhar a sociedade com um olhar de fora. Tal prática torna o Brasil um destaque na Comunidade Internacional; já que em outros países, dentre eles, a maioria encontrados na Europa, incitam discurso de ódio aos refugiados ao adentrarem em seu país para a sua sociedade.

Dentre as reivindicações propostas pela 1º COMIGRAR, apresentam como característica principal, o alcance dos direitos dos migrantes em toda esfera social, sendo ela, educação, saúde, trabalho, e ainda que o procedimento que envolve a questão da migração torne-se menos burocrático, englobando o procedimento de refúgio, ou seja, a necessidade de um procedimento de concessão de refúgio menos burocratizado.

O processo participativo da sociedade brasileira na consolidação das políticas migratórias, tomou forma, havendo a inserção de órgãos colegiados em institutos como CNIg e o CONARE, em que esses órgãos colegiados contribuem maciçamente para as decisões.

O CNIg foi criado pelo Estatuto do Estrangeiro e regulamentado pelo Decreto n. 86.715/81, apresenta vinculação com o MTE, tendo como objetivo, dentre outros a orientação e coordenação das atividades imigratórias, formular objetivos para a elaboração das políticas imigratórias; visa proporcionar mão de obra especializada para vários setores da economia nacional.

O CONARE também é um órgão de deliberação colegiada, no entanto é parte estrutural do Ministério da Justiça. Dentre suas funções, o CONARE é encarregado da análise do pedido de refúgio, da cassação da condição de refugiado, e orientação, coordenação de atividades protetivas.

Além das atividades relacionadas aos órgãos de deliberação coletiva, a sociedade civil apresenta grande importância no cenário dos refugiados, como exemplo as pastorais migratórias, as associações religiosas, dentre outros, apresentam um papel essencial na questão do atendimento jurídico, social, assistencial.

A 1º COMIGRAR, influencia diretamente nessa atuação por parte da sociedade civil na temática dos refugiados, ou seja, inserem a sociedade nessa realidade, para que discursos referentes aos refugiados serem um fardo, ou que a sociedade arcará com esse fardo não se dissemine com tanta facilidade como no sistema europeu.

Outro exemplo da inserção da sociedade na formação e na consolidação de políticas migratórias, foi o desenvolvimento da Rede Solidária para Migrantes e Refugiados (RedeMIR), no qual apresenta como objetivo o fortalecimento das instituições não-governamentais no acolhimento de migrantes e refugiados no país.

No contexto brasileiro há uma busca pela consolidação dos direitos migratórios, e a luz da Constituição Federal e tratados internacionais ratificados pelo Brasil, ocasiona a promoção do alcance de todos os direitos inerentes à pessoa.

No entanto, as buscas desses direitos inerentes à pessoa tracejam um caminho longo e cheio de obstáculos, em virtude do desenvolvimento ainda jovem do judiciário brasileiro, em que se pauta em um processo burocrático e com alguns entraves.

Em contrapartida, apesar de todo esse “transtorno” provocado ao solicitante de refúgio, uma vez que, esse transtorno que se encara é em virtude de não seguir o instituto do devido processo legal adotado pelo Brasil, não resultam para os refugiados “aguardarem” até a conclusão do processo em nenhum campo de detenção como acontece na Itália, mesmo sabendo que o Brasil se encontra na crise econômica tão quanto a Itália.

O desenvolvimento do processo de solicitante de refúgio no Brasil, pauta-se como em qualquer outro processo na esfera judiciário do Brasil, na independência, imparcialidade e imparcialidade da autoridade competente pela decisão de mérito. Porém, tais pilares na análise real desses pedidos não são encontrados, como exemplo a crítica feita a própria composição do CONARE e o seu funcionamento.

Em relação a sua composição observa-se o fato da nomeação e da destituição dos seus integrantes estarem vinculados ao exercício do poder político central, tarefa atribuída ao Presidente da República e hoje delegada ao Ministro da Justiça, cargo de confiança do Presidente; resultando uma insegurança na afirmação da independência do órgão julgador, uma vez que pode ser destituído sem qualquer motivo um integrante do CONARE.

O CONARE apresenta profissionais de diversas áreas, apresentando um nível inadequado de treinamento. E ainda, o número de profissionais é ínfimo frente a demanda nacional, o que impacta diretamente na qualidade dos atos da instrução.

Outra característica negativa ao CONARE é em relação a sua significativa rotação na composição o que prejudica a capacitação do órgão e sua memória institucional. Por tratar-se de um órgão colegiado não precisa apresentar nos autos a motivação individual para o seu voto. Diante dessas características, fica elucidado o afastamento da imparcialidade, independência e impessoalidade.

Em relação a questão do recurso nas decisões de concessão de refúgio proferida pelo CONARE, é atribuída ao Ministro da Justiça, segundo previsão da Lei 9474/97. Tal atribuição, pauta-se em um funcionário diretamente nomeado pela Presidência da República, sem apresentar uma formação específica na temática do refúgio, ocasionando assim igualmente o afastamento

das garantias de impessoalidade, independência e imparcialidade, e ainda, gerando uma preocupação em relação a esse julgamento do recurso concentrar-se em uma única pessoa, e não em um órgão colegiado, em que haveria um debate de ideais (LEITE, 2014).

O instituto jurídico do Brasil norteia-se no contraditório, na ampla defesa, na publicidade e na fundamentação das decisões, resultando para o litigante e litigado, por hora, o solicitante de refúgio, em uma capacidade do indivíduo na fiscalização na ação da autoridade julgadora.

Para o solicitante de refúgio esse arcabouço de defesa, fiscalização processual conta com a ajuda e interferência do CONARE. Para efetivar uma ampla defesa, a informação a respeito dos seus direitos e deveres tanto materiais, como processuais, do trâmite e do desenvolvimento do processo na justiça brasileira; para tal realidade é necessário a disposição de uma demanda estruturada de intérpretes e de profissionais encarregados do aconselhamento jurídico.

Segundo a Lei 9474/97, o agente de fronteira ou autoridade pela instauração do processo estaria responsável na prestação da informação referente ao procedimento, e ainda o solicitante teria direito a um intérprete que o orientaria no desenvolvimento da solicitação de refúgio. Diante do esboçado é de notória relevância que a garantia da ampla defesa só se encontra previsto neste instituto jurídico, não havendo em nenhum outro lugar. Tal legislação ainda não previu uma ferramenta para apresentar uma regularidade na assistência técnica e interpretes no decorrer do processo.

Outra questão é o que envolve a atuação da DPU, pois segundo o regime brasileiro não há uma obrigatoriedade na assistência do refugiado ou solicitante por parte de um advogado ou por um Defensor Público. Com tal realidade o solicitante ou refugiado tem chances ínfimas no conhecimento de seus direitos ao buscar informações prévias ou atuais do seu processo junto à DPU.

Algumas práticas tentam ser desenvolvidas para suprir lacunas tão perversas, como

O principal destaque é para a ação de organização da sociedade civil que mantém programas de atenção a imigrantes em condição de vulnerabilidade. O trabalho das organizações conveniadas ao CONARE segue sendo referência nesta matéria, mas a atuação de dezenas de outras entidades espalhadas pelo Brasil (como aquelas participantes da Rede organizada pelo IMDH) também tem permitido a multiplicação de postos informais de distribuição de informações básicas sobre o Direito dos Refugiados no Brasil, sobre a forma de acesso ao processo e sobre a possibilidade de procurar assistência da DPU. Posto de atenção humanizada a imigrantes estabelecidas pelo poder público em áreas de fronteiras (com o objetivo de combate ao tráfico de seres humanos) também têm sido ferramentas da distribuição de tais informações (LEITE, 2014).

Apesar dessa tentativa de preenchimento, as organizações da sociedade civil e da própria DPU, encontram-se de maneira desigual no território nacional, ocasionando prejuízos relevantes para os refugiados.

Outro grande entrave é em relação ao idioma, uma vez que no âmbito dos funcionários habilitados, há um escasso contingente de funcionários que falam a língua do refugiado ou do solicitante. Esse abismo na comunicação entre os dois polos impõe um grande impacto da efetivação da ampla defesa, ocasionando reflexos futuramente nos julgamentos, uma vez que grandes partes das decisões estão baseadas nas informações adquiridas dos sujeitos processuais.

O direito de ser ouvido no processo de solicitação de refúgio somente é previsto na Lei Federal de Refúgio, e ainda essas declarações seriam prestadas no momento da instauração do processo, o que ocasiona nesse momento a falta de aconselhamento e preparação jurídica, ficando a mercê somente as informações prestadas pela autoridade migratória.

A violação desse direito de ser ouvido, ou de ser ouvido sem ter as instruções, pode-se afirmar a ocorrência de um prejuízo à segurança do devido processo legal, refletindo a qualquer momento qualquer uma das pessoas que necessitam do regime processual para refúgio (LEITE, 2014).

Em relação a efetivação do direito ao Contraditório, apresentam grandes obstáculos que resulta em uma efetivação deficiente. Exemplo dessa situação é a questão da não observância na prática e nem no regulamento brasileiro a realização de notificações aos solicitantes de refúgio a respeito de inclusão de novas informações nos autos, o solicitante só é notificado para ser entrevistado (LEITE, 2014).

Essa omissão resulta em grande gravidade na esfera de defesa do solicitante de refúgio, pois, uma vez desconhecidos de informações novas o contraditório está prejudicado, e ainda as decisões apresentam composições baseadas em elementos secretos para o próprio solicitante de refúgio.

Em relação ao paralelo entre o princípio da igualdade e a realidade brasileira no processo de refúgio, é necessária uma atuação diferente para cada caso, frente a necessidade e gravidade de cada situação. Com isso o ACNUR instrui acerca de que desde o primeiro contato com o refugiado procure identificar as situações de vulnerabilidade acentuada, como exemplo de menores desacompanhados, doentes, vítimas de algum tipo de agressão, dentre outros.

A necessidade de um atendimento de certa forma “preferencial” a esses refugiados que se encontram em um estado de fragilidade, vulnerabilidade é algo necessário, uma vez que a demora no desenvolver do processo ocasiona um impacto mais severo, advindo da sua situação de vulnerabilidade.

No ordenamento brasileiro não há nenhuma previsão de instauração de um procedimento sumário ou sumaríssimo nessas decisões que requerem uma atenção maior, o que existe é uma priorização advinda de órgão conveniados ao CONARE, como CASP, CARJ e IMDH, que formulam pedidos com um contorno prioritário e os encaminham para o CONARE, ou seja, somente aqueles que passam por esses órgãos apresentam a chance de ter um tratamento urgente. Essa situação é lúcida o desrespeito ao princípio da igualdade.

Todos esses entraves encontrados pelos refugiados no procedimento e no processo para a concessão do refúgio, refletem na violação da dignidade humana. Sendo necessário que cada um dos desafios que o refugiado enfrenta durante o seu processo no Brasil, haja um aspecto de preservação da dignidade humana a ser considerado (LEITE, 2014).

Um ponto em relação a violação da dignidade humana e o processo brasileiro para o refúgio, é a respeito das situações que envolve a solicitação feita por um grupo de familiar, nesse cenário é realizado a entrevista somente com o “requerente principal”, sendo aquele indicado pelo grupo, ou aquele que tenha sofrido a mais grave e evidente perseguição. Ou ainda casos que toda família está presente na sala de entrevista, escutando relatos que ferem o respeito a confidencialidade, ou seja, situações que os pais não gostariam que os filhos escutassem.

Apesar de toda essa situação caótica relacionado ao processo de concessão de refúgio, felizmente já começou a haver sensibilidade para esta realidade. Exemplo dessa mudança de paradigmas são dois movimentos importante na esfera dos refugiados, que seria a elaboração do Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil pela Comissão Especialista constituída pelo Ministério da Justiça, através da Portaria n. 2.162/2013 e a Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR).

O Anteprojeto tem como objetivo a criação de uma Autoridade Migratória Nacional, que se resguardaria na questão integrar-se na rotina e processos dos refugiados, referente a sua determinação de condição de refugiado. Essa Autoridade apresentaria como características a sua independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade

dos seus dirigentes e autonomia financeira. E ainda que os membros agissem de forma de dedicação integral, exclusiva o exercício da função, tal conduta favorecem a independência e profissionalização do órgão (LEITE, 2014).

Outra proposição feita pela COMIGRAR, é em relação ao procedimento do refúgio, tornar-se mais próximos dos parâmetros do devido processo legal, como nos processos brasileiros. Outros aspectos relacionados ao refúgio, proposto pela Conferência, foi a questão do estabelecimento de prazo para análise dos pedidos de concessão de refúgio, não superior a 6 meses; ampliação dos prazos para interposição de recurso; garantia aos menores desacompanhados, mesmo sem uma guardião acessarem o processo e ainda a dispensa da entrevista prévia pela Polícia Federal para instauração do processo, devido ao fato das características negativas do tratamento geral conferido por esse instituto.

As propostas da COMIGRAR, propicia uma sensibilidade para as mudanças de paradigmas brasileiro, no qual visa uma aproximação do Direito dos Refugiados no Brasil com os padrões dos Direitos Humanos.

Em relação a sensibilidade da comunidade internacional, desenvolveu-se como uma forma de efetivar o preâmbulo da Convenção de 1951 o princípio do *burden sharing*, que salienta a promoção de auxílio por parte dos próprios Estados na recepção dos refugiados, uma vez que diante do fluxo excessivo de pessoas, alguns Estados não apresentam a capacidade de acolhimento desses refugiados, cenário recorrente em âmbito Europeu.

Esse princípio,

... tem como essência a cooperação entre Estados para melhor governança das questões envolvendo a migração forçada. Implícitos nessa cooperação estão alguns elementos essenciais: compartilhar recursos (incluindo orçamento e pessoal), harmonizar legislações migratórias entre Estados-partes. Como propõe Thielemann, essa cooperação também pode abarcar medidas ostensivas de caráter ativo, como encaminhar forças de paz para o local do conflito, ou medidas reativas como a recepção de agentes de proteção em seu território para administrar eventuais consequências da migração forçada (MAHLKE, 2016, p.113).

O ACNUR desenvolveu entre 2003 e 2005 o chamado “*Convention Plus*”, com o objetivo de estabelecer padrão normativo para o *burden sharing*, preenchendo assim a lacuna deixada pela Convenção de 1951. Tal *Conventio Plus* tinha o intuito de proteger os refugiados sobre quaisquer questões unilaterais firmadas pelo Estado. No entanto, essa iniciativa tinha objetivos reais diferentes dos que os propostos, objetivando a questão do controle da imigração irregular, situação de preocupação dos países do Norte; o reassentamento e assistência desses refugiados,

levando em consideração a necessidade dos países do Sul. É claro diante de tal situação o interesse unilateral de cada região, tornando tal atividade falha, *Conventio Plus*.

Esse princípio começou a ganhar conotações diversas, principalmente em território europeu, conotação essa, perversa, uma vez que foi visado tal princípio com uma prática menos solidária e mais autointeresse. Exemplo claro dessa situação, foi o posicionamento europeu ao oferecer recursos para manter os refugiados em seu campo de origem, ou seja, afastá-los dos países europeus, afastar proteção.

Outra forma de dizer aos refugiados que não são Bem-Vindos, uma prática adota por parte dos países Europeus, são os chamados “*third safe country*”, o que seria o “terceiro país seguro”, resultando que os países removeriam os refugiados que chegassem no seu país solicitando o refúgio, para um terceiro que ele estivesse um acordo.

Outros institutos seriam as chamadas “*safety zone*”, as chamadas “zona de segurança”. Essas zonas com um intuito inicial esboçado pela Convenção de Genebra, previa espaços seguros para as populações dos países conflitantes, ou seja, os próprios países conflitantes acordavam para essas zonas de segurança.

No entanto, atualmente essa prática de “lugar, zona segurança”, caracteriza uma nova ofensa a dignidade do ser humano, a notar que, estes lugares são cobertos de situações precárias e de extrema insegurança, verdadeiras áreas de confinamentos, encarados como uma solução provisória com um caráter extremamente definitivo. Essa situação se agrava ainda mais na questão que atualmente essas zonas de segurança podem ser criadas por países que não fazem parte do conflito, fazendo nascer uma solução para o descompromisso com a dignidade dessas pessoas tão vulneráveis.

Os chamados “*border closure*”, mais uma das posturas adotadas pelos países Europeu, consistem no fechamento das fronteiras para evitar o alto fluxo de refugiados que necessitam de sua proteção. Trata-se de uma política de proteção interna comprometendo milhares de pessoas em situações de extrema fragilidade e desespero. Política essa, desenvolvida pelos próprios governantes que se negam a receber os refugiados.

Outra política seria os chamados campos de detenção. O que anteriormente era adotado como uma forma de descartar os indesejáveis em virtude de razões econômicas ou étnicas; mais tarde começou a ser adotado como uma forma de deportação daqueles que comprometiam a



segurança do Estado. Atualmente a detenção tornou-se o escudo generalizado, seja para imigração irregular, seja como uma falsa proteção dos refugiados.

Sendo no mínimo paradoxal o Sistema Europeu dos Direitos Humanos, advindo do continente que instaurou a Convenção de 1951, devido a fugas em massas de europeus no cenário de guerras mundiais, seja o único a não consagrar os direitos dos refugiados em suas normas (MAHLKE, 2016, p.150).

Tais situações demonstram o descompromisso que a Europa tem perante a Comunidade Internacional, e ainda um fator mais preocupante com esse descompromisso é a sua omissão em relação a resguardar a dignidade humana dos refugiados.

O sistema de refúgio europeu está inteiramente ligado ao pós-guerra da Segunda Guerra Mundial, uma vez que o fluxo de refugiados europeu nesse período foi estrondoso. Com essa realidade, de duas guerras grandes guerras que assolou o continente inspirou a criação da Convenção de 1951.

Posteriormente a comunidade que antes necessitavam do refúgio, europeus, passaram a receber os solicitantes de refúgio, principalmente por conta da Guerra Fria e do fator descolonização Ásia e África. No entanto, a postura do continente europeu foi uma situação contraditória em relação ao sem passado, diante de tornar mais restritiva sua política para refugiados, demonstrando assim uma política estatocêntrica que determina a direção da política dos refugiados. Ficando demonstrado de forma clara a existência inadequada e perpetua da dicotomia por parte dos europeus ao remeterem-se a “dentro” e “fora”, “nós” e “eles” (MAHLKE, 2016, p.152).

Devido ao fato de instabilidade na Síria, Oriente Médio, Líbia, África Subsaariana a Europa tem vivido nos últimos anos uma crise de refugiado, por conta do deslocamento maciço de refugiados em direção ao continente. Com a crise dos refugiados, humanitária, demonstra a crise no sistema europeu de refúgio, dado que esse seria o primeiro fluxo migratório posterior a unificação da política na União Europeia de refúgio, expondo a fragilidade e as dificuldades encenadas nesse sistema. E os discursos proferidos pelos governantes de segurança interna só confirma essa fragilidade e dificuldades desse sistema.

Essa fragilidade ainda é demonstrada de forma que todos os Estados-membros da UE são signatários das normas do Direito Internacional dos Refugiados, porém cada país interpreta de

forma diferente, conveniente para cada situação essas normas, principalmente quando esses refugiados proveem de Estados terceiros, ou seja, fora da Europa. Fica demonstrado que está política de refúgio comum por parte dos Estados europeus que pretendia “proteger os direitos” desses indivíduos, se torna uma forma de mitigar ainda mais esses direitos.

A política migratória europeia de integração interna entre os Estados, principalmente após o Acordo Shengen, ao passo que proferia um discurso de livre fronteiras, de política de refugiados comum, esses Estados desenvolvia um fortalecimento e controle das fronteiras externas, ou seja, essa liberdade entre as fronteiras era somente para os que estavam “dentro”, “nós”; e ainda podiam promover uma política seleta em relação aqueles de “fora” que podiam entrar.

O Tratado de Amsterdam harmonizou as políticas nacionais europeias, assim como a política unificada dos refugiados. Porém, essa unificação política dos refugiados criou espaço para uma preocupação em relação a imigração ilegal, ou seja, fundiu-se esses dois extremos, fazendo com que a Europa diante dessa situação, erguessem fortalezas aos redores de seus Estados e garantissem uma certa discricionariedade para a concessão de refúgio.

Essa correlação que o sistema europeu fez em relação a imigração ilegal e refugiado, é de extrema preocupação, uma vez que o Direito Migratório se respalda no controle de fronteiras, já o Direito dos Refugiados, respalda-se na proteção internacional. Então, colocá-los em uma mesma esfera é dizer que se utiliza de uma mesma medida para os dois casos, o que não é responsável, já que muitos dos solicitantes de refúgio podem ser tratados como meros imigrantes ilegais e sofrerem o instituto da deportação (MAHLKE, 2016, p.160)

Assim,

Contudo, mesmo diante de tantas normas promulgadas para tentar “administrar” a questão, a política europeia quanto aos refugiados segue deficiente e sem uma coordenação efetiva, situação flagrante diante do fluxo em massa de refugiados que vem se dirigindo à Europa nos últimos anos. A crise migratória atual evoca as obrigações assumidas pelos Estados-membros. A dificuldade de encontrar uma solução comum e cooperativa sobre a questão migratória representa um importante desafio para Europa: diante das pressões impostas sobre os governos para que busquem uma solução adequada, observa-se a fragilidade dos laços de solidariedade e de cooperação. Enquanto os líderes europeus discutem os rumos da política comum Europeia para o refúgio, em meio a deficiência escancarada do “Sistema Dublin”, os direitos humanos de centenas de refugiados estão sendo sistematicamente violados (MAHLKE, 2016, p.161-162).

A política falha e deficiente da Europa tem refletido situações desumanas, como demonstrado pelo MSF (Médico Sem Fronteiras), uma organização humanitária internacional que leva cuidados de saúde a pessoas afetadas por graves crises humanitárias.

Na proporção que a crise de refugiados e migrantes se agravam, os Médicos Sem Fronteiras maximizam suas iniciativas, oferecendo um mínimo de dignidade, com o objetivo de preencher lacunas severas deixado pelas políticas os Estados. A organização nunca manteve tantos projetos como no ano 2015<sup>7</sup>, pois a situação de extrema urgência necessita de políticas protetoras imediatas e não da concomitante inércia dos governos europeus.

Entrevista com Walid, de 17 anos, da província de Latakia, na Síria, em que estava detido na ilha de Samos, na Grécia, relata as situações degradando, daquilo que os europeus chamam de “recepção dos refugiados”, através de arames farpadas que o impedia de ir e vir, relatou a MSF: ““Um carro de polícia me trouxe da costa leste até aqui, depois de terem escrito o número 18 na minha mão para que eu pudesse ser identificado, me disseram. O que é isso? Eu fiz algo errado para merecer estar em uma jaula com um número escrito em minha mão? Eu só quero me juntar a meu irmão na Alemanha. Meu pai foi torturado até a morte na Síria por ter desertado da polícia. Deixei minha mãe e minha irmã caçula no país, depois de minha mãe ter decidido que não era mais seguro para mim ficar ali depois que o regime matou meu pai. Estou completamente sozinho nesta ilha. Achava que teriam misericórdia aqui na Europa se escutassem minha história e que seria poupado do acordo entre a União Europeia e a Turquia. Pensei que não me enviariam à Turquia. Se eu for enviado de volta à Síria, vou morrer.””<sup>8</sup>

O relato de Walid é só um em meio a milhares de pessoas que se encontram nesses centros de detenções aguardando em meio a desumanidade, um veredito do governo europeu. Recentemente a União Europeia firmou um acordo com a Turquia, que apresenta como objetivo o reenvio de migrantes considerados irregulares a Turquia, pela Grécia.

Tal acordo já resultou cerca de 3 milhões de refugiados sírios, 3 bilhões de euros para suporte aos recém-chegados e a retomada das negociações para facilitar a emissão de vistos europeus para os turcos, dentre outros benefícios.<sup>9</sup> Este acordo, ainda vai além, ao proporcionar a reflexão que é possível terceirizar a proteção aos refugiados, por meio de pagamento aos países em que serão encaminhados.

Assim,

Após a implementação do acordo entre a União Europeia e a Turquia, os espaços estruturados nas principais ilhas na Grécia para a triagem e o registro de solicitantes de asilo foram

---

<sup>7</sup> Disponível em: <http://www.msf.org.br/informativos/informacao-39/migrantes.html>. Acesso em: Agosto/2016.

<sup>8</sup> Idem.

<sup>9</sup> Idem.

transformados em centros de detenção, onde as pessoas são retidas. Até que tenham seus pedidos de asilo avaliados, elas esperam em condições extremamente precárias, sem acesso a cuidados ou informações, proibidas de sair das instalações até mesmo para buscar medicamentos por vezes por mais de 25 dias, prazo estabelecido como máximo para sua permanência. Não há separação entre homens e mulheres, e mesmo crianças são mantidas encarceradas, sem direito a gozar de sua infância.<sup>10</sup>

Cerca de 3 milhões de refugiados são um lembrete para a comunidade internacional do desrespeito há um dos princípios pilares do Direito Internacional, o *non-refoulement*; uma iniciativa intitulada como solução humanitária para a crise, não passa de uma iniciativa desumana que ameaça o direito de todos aqueles que necessitam de proteção e asilo.

O Direito dos Refugiados, não é um simples sistema de permissão às pessoas que sofrem fundados temores escapar dos riscos de danos graves, uma vez que este, seja o posicionamento dos Estados- Partes da Convenção dos Refugiados, já que se “envolvem” apenas quando existe um risco de dano grave e este bate a sua porta.

O principal objetivo dessa Convenção, que os países europeus tanto banalizam confere no,

“the general purpose of the Convention is to enable the person who no longer has the benefit of protection against persecution for a Convention reason in his own country to turn for protection to the international community” (HATHAWAY; FOSTER, 2014, p.288).

A comunidade internacional é vista perante a realidade dos refugiados, um fórum de segunda instância, acessível em caso de falha da proteção local. A lógica que abrange essa realidade não se restringe apenas a necessidade de dar abrigo para aqueles que são perseguidos pelo Estado, mas sim, para fornecer refúgio para aqueles cujo o Estado de origem não pode dar-lhes proteção contra os perseguidores (HATHAWAY; FOSTER, 2014, p.294).

No entanto, ao invés desses refugiados encontrarem na comunidade internacional esse “fórum de segunda instância”, encontram, principalmente no continente Europeu, Estados que os “recebem”, mas continuam a perseguição perversa aos refugiados, ao encorajarem e tolerarem o desrespeito a dignidade humana.

---

<sup>10</sup> Idem.

## CONCLUSÃO

O refúgio diante de sua trajetória histórica tem, ou, pelo menos, deveria ter, atualmente a proporção do status de direito fundamental, pois o refúgio apresenta uma interdependência de direitos inerentes, como à vida, à igualdade, à segurança e ao conjunto dos direitos sociais. Tornando assim em uma última estância a sobreposição do Estado ao direito da vida e da dignidade.

No entanto, essa sobreposição do interesse do Estado na concessão do refúgio é uma prática mais recorrente do que o esperado, uma vez que os Estados primam por sua situação econômica e que com a chegada dos refugiados, há um comprometimento de sua economia, uma desestabilização em prol dessa situação, o que não tem atraído os países a concederem o refúgio. É apresentado como soluções imediatas “bloqueá-los” nas fronteiras dos países que desejam adentrar, com cercas intermináveis, ou quando “concedida” sua entrada, deixá-los a mera sorte para sua sobrevivência.

O Brasil apesar de ser visto como modelo exemplar, vanguardista no ordenamento jurídico a respeito dos refugiados, que implementam em seu ordenamento institutos internacionais que resguardam a dignidade humana dos refugiados, resultar em apenas esse modelo ideal não é a real necessidade dos refugiados em meio à Crise Humanitária atual, eles necessitam de um sistema desburocratizado, uma efetivação na proteção de seus direitos e a possibilidade de se sentir seguros, protegidos em meio a sua fragilidade.

Há no Brasil um posicionamento diferente dos demais Estados da comunidade internacional, algo que minimiza a situação caótica do ordenamento jurídico para a concessão de refúgio, trata-se da participação social na realidade da recepção dos refugiados, o empenho de entidades não governamentais que prestam auxílio para a inserção desses refugiados na sociedade, no mercado de trabalho, sem perderem os seus traços culturais, para que com isso consigam recobrar sua dignidade humana. Exemplo dessas instituições não governamentais de auxílio são as Cátedras, organizações da igreja católica que trabalham em prol da recepção dos refugiados.

É notável que com a Crise Humanitária dos refugiados o continente europeu tem sido o principal destino dos refugiados, até porque são países fronteiriços com a Europa que promovem deslocamentos de milhares de refugiados, não restando outra solução a não ser procurar em países europeus a concessão do refúgio. Porém ao adentrarem na Europa encontram outra realidade, uma realidade um tanto quanto distinta da concepção pregada pela União Europeia de livre acesso, bens, pessoas, pois essa realidade só é cabível aos europeus, não havendo espaço para outras culturas.

Essa medida da crescente liberdade pregada pela Convenção de Schengen entre os Estados-membros em relação a livre circulação de pessoas, há a contrapartida da seleção de pessoas que estão aptas a adentra suas fronteiras ou ainda o grau em que se encontra da economia do Estado para facilitar ou não sua entrada. É notável ainda que os refugiados em sua maioria, não se enquadram nessa seleção dos Estados-membros.

A Europa, embora tenha sido palco de grandes descolamentos protagonizados pelos próprios europeus, europeus que se encontravam vulneráveis e tiveram que solicitar proteção a outros Estados. Essa reciprocidade na proteção foi sendo esquecida com o tempo, e foi ganhando espaço o desprezo por aqueles que imploram por um mísero gesto de proteção, foi ganhando espaço enxergar os refugiados como um fardo que comprometerá a economia; foi ganhando espaço, campos de detenção, em vez de promover estrutura social para recebê-los; foi ganhando espaço discursos xenofóbicos, em vez de um preparo social para o acolhimento de pessoas tão vulneráveis em sua essência.

Em relação a exposição do trabalho, referente a temática de comparação entre a concessão do refúgio em um bloco econômico, que apesar da crise que assola seus países, ainda assim, é um sinônimo de potência mundial e um país localizado na América Latina que timidamente se impõe na comunidade internacional, resulta-se em uma reflexão que eles não se categorizam como melhor ou pior na forma de recepcionar esses refugiados, e sim que ambos necessitam intensamente de uma efetivação na proteção dos direitos dos refugiados. É necessário que os padrões mínimos de direitos humanos acordados na comunidade internacional sejam efetivados, para que a proteção à dignidade dos seres humanos seja constante e não discricionária.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACNUR. **Relatório tendência globais: global trends 2014**. Genebra: UNHCR, 2015.
- ARENDDT, Hannah. **As origens do totalitarismo**. Tradução: Roberto Raposo, São Paulo: Editora Schwarcz S.A, 1ª reimpressão, 2013.
- BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. (org). **Refúgio no Brasil - a Proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasil: ACNUR/CONARE, 2010.
- BOTEGA, Tuília. VASCONCELOS, Ana Maria (orgs.) **Política Migratória e o Paradoxo da Globalização**. Porto Alegre: EDIPUCRS/ Brasília: CSEM, 2015.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. Estatuto do estrangeiro. **Lei nº 6815, de 19 de agosto de 1980**. Brasília, DF: Senado, 1980.
- BRASIL. [\*\*Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Brasília\*\*](#), DF: Senado, 1997.
- CADERNOS DE DEBATES REFÚGIO, migrações e cidadania, v. 8. n. 8. Brasília/ DF: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2007.
- HATHAWAY, James C.; FOSTER, Michelle. **The law of refugee status**. Cambridge-UK: Cambridge Press, 2014.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Global migration trends factsheet**. Global Migration Data Analysis Centre, 2015.
- JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.
- LEITE, Larissa. **O devido processo legal para o refúgio no Brasil**. São Paulo/SP, USP, 2014. Tese (Doutorado em Direitos Humanos). Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito.
- MAHLKE, Helisane. **Novo paradigma jurídico da proteção internacional dos refugiados**. São Paulo/SP, USP, 2016. Tese (Doutorado em Direito na área de concentração Direito Internacional). Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito.
- PASCHOAL, Gustavo Henrique. **Trabalho como direito fundamental e a condição de refugiado no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2012.
- PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2012.
- SARTORETTO, Laura Madrid. A livre circulação de pessoas e a implementação e evolução do sistema europeu comum de asilo e sua incapacidade em harmonizar práticas e dividir responsabilidades por solicitantes de refúgio e refugiados entre os Estados-Membros da União

Europeia. Monções – **Revista de relações internacionais da UFGD**. Dourados, v.4 n.8, jul-dez 2015, p. 111- 136.

SILVA, César Augusto S. **A política migratória brasileira para refugiados (1998-2014)**. Curitiba: Íthala, 2015.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. A saga dos refugiados sob a égide do direito internacional, em tempo de globalização. **Revista duc in altum - cadernos de direito**. Recife, v.7 n. 13, set-dez 2015, p. 155- 177.

VÁRIOS AUTORES. **Refúgio e Migrações: Práticas e Narrativas**. Florianópolis-SC: Nefipo, 2015.