



OS REFUGIADOS NO BRASIL: DIREITOS E DESAFIOS

REFUGEES IN BRAZIL: RIGHTS AND CHALLENGES

André Martini¹

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo central demonstrar os principais direitos relacionados aos refugiados, e a partir daí, demonstrar quais são as problemáticas existentes no Brasil responsáveis por tornar esses direitos relativamente ineficazes. Nesse sentido, apoiados na doutrina de Flávia Piovesan e outros autores, demonstraremos inicialmente as principais fontes de direito positivado que versam sobre os refugiados, no âmbito do Direito Internacional, sobretudo a Convenção de 1951, assim como, destacaremos brevemente as dificuldades que enfrentam no processo de refúgio. Por conseguinte, voltaremos o foco para o âmbito nacional, procurando ressaltar os dispositivos normativos que aqui vigoram, bem como, buscaremos refletir acerca das razões pelas quais se dá a resistência em aplicar as políticas públicas que visem assegurar os direitos dos refugiados, baseados na doutrina de Vanessa Oliveira Batista, Fernando Aith, Andrés Ramirez e outros. Nesta ocasião, perceberemos o grande ponto central do estudo, qual seja a problemática em torno da organização social que culmina na ineficácia dos dispositivos normativos que determinam a atuação do Estado, como bem veremos a partir da visão de Antonio Carlos Wolkmer, oportunidade em que recorreremos aos fundamentos do pluralismo social, como alternativa possível para resolver essa questão. Sendo assim, espera-se que seja possível compreender a relação que há entre o modelo de organização social que rege o Estado e a viabilidade da implantação de políticas públicas que visem promover os direitos dos refugiados.

Palavras-chave: Direito dos refugiados. Políticas públicas. Desafios sócias.

ABSTRACT

The main objective of this study is to demonstrate the main rights related to refugees, and from there, to demonstrate what are the problems in Brazil responsible for making these rights relatively ineffective. In this sense, based

¹ Bacharel em Direito pelo Centro Universitário UNINTER. Advogado, inscrito na OAB sob o número 94.922. Analista Jurídico no escritório LPBK Advogados Associados. E-mail: mart.andre@hotmail.com.

on the doctrine of Flávia Piovesan and other authors, we will initially demonstrate the main sources of positive law concerning refugees in the scope of international law, especially the 1951 Convention, as well as briefly highlight the difficulties they face in the process Of refuge. We will, therefore, return to the national level by focusing on the normative mechanisms in force, and we will seek to reflect on the reasons for the resistance to apply public policies aimed at ensuring the rights of refugees based on doctrine Of Vanessa Oliveira Batista, Fernando Aith, Andrés Ramirez and others. On this occasion, we will perceive the great central point of the study, which is the problematic around the social organization that culminates in the inefficiency of the normative devices that determine the State's performance, as we will see from the vision of Antonio Carlos Wolkmer, To the foundations of social pluralism as a possible alternative to solve this question. Therefore, it is expected that it will be possible to understand the relationship between the model of social organization that governs the State and the feasibility of implementing public policies aimed at promoting the rights of refugees.

Keywords: Refugee law. Public policy. Social challenges.

1 INTRODUÇÃO

O Direito Internacional dos Direitos Humanos, há muito tempo, vem sendo construído diante dos fenômenos mundiais que fragilizam a liberdade e a dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, destacaremos a condição dos refugiados, que ocorrem em larga escala, tendo em vista a incidência de guerras, perseguições etc.

Nesse sentido, sabemos que o Brasil, dentre outros, é um dos países que tem os recebidos, razão pela qual, o aprofundamento em nosso ordenamento jurídico, que tratam desses aspectos, e a sua respectiva aplicabilidade estão em voga. Torna-se imperativo, então, haver estudos que realmente possam discernir e esclarecer fatores que possivelmente impactam na sociedade, no Estado e no seu relacionamento internacional, no âmbito político e jurídico, para que os direitos aos refugiados sejam, de fato, garantidos e sustentados na realidade.

Entretanto, sabemos que, apesar do Brasil ser signatário aos tratados internacionais, bem como, possuir um ordenamento jurídico que contempla dispositivos normativos, relativamente abrangentes, no que concerne aos refugiados, ainda enfrenta o desafio de superar algumas questões, como por

exemplo, dificuldades na oferta de emprego e alojamento. Queremos dizer, com isto, que somente havendo a aplicabilidade de tais garantias no mundo dos fatos, será possível então, falar em reconhecimento do direito aos refugiados. Inclusive, sob esse aspecto, percebemos que a discussão envolva muito mais a implantação de políticas públicas, do que a criação e ou regulamentação de novos direitos, que por sua vez, esbarrarão na mesma problemática: ineficácia.

Em vista disso, após abordar sucintamente as fontes de direito que versam sobre os refugiados em âmbito internacional, procuraremos discorrer sobre a real condição que esses cidadãos enfrentam. Logo após, trataremos da questão no Brasil, procurando demonstrar suas bases normativas e atuação do Estado no que tange a aplicação de políticas públicas. Para isso, consideraremos o sistema político e econômico vigente.

Dessa forma, salientaremos, como fator determinante ao reconhecimento dos direitos aos refugiados, a estrutura social do país e a influência do sistema capitalista. Nesse sentido, buscaremos verificar as problemáticas que dele decorrem na organização da sociedade, da qual possivelmente emergem resistências a determinados direitos humanos, tais como, relacionados aos refugiados. Diante dessa questão, levantaremos como alternativa, a implantação do pluralismo e da participação social, como meios favoráveis na consolidação dos direitos humanos dos refugiados e o estabelecimento de uma sociedade mais igualitária.

Utilizaremos para elaboração deste artigo metodologia bibliográfica, sob a ótica de autores como Flávia Piovesan, André de Carvalho Ramos, Andrés Ramirez, Antonio Carlos Wolkmer, entre outros. Também mencionaremos, à título ilustrativo, dados informativos constantes no site do ACNUR.

Portanto, desenvolveremos neste estudo uma análise referente aos direitos que os refugiados possuem e as suas aplicações mediante políticas públicas. Sob este raciocínio, perceberemos quais os direitos previstos ainda enfrentam resistência ou dificuldade para serem reconhecidos no Brasil e os

fatores políticos e sociais que os envolvem. A partir desse raciocínio, será possível entendermos o que esperam os refugiados, no Brasil, e de quem, ou do que, dependem para ter seus direitos de fato reconhecidos.

2 OS DIREITOS DOS REFUGIADOS E A REALIDADE QUE ENFRENTAM

O processo histórico mundial está marcado por diversos e agressivos conflitos nacionais e internacionais, dos quais desencadeiam-se crises que vão desde perseguições, até guerras massacrantes, das quais decorrem as más condições de sobrevivência. E, como bem sabemos, diante disso, aparentemente uma das únicas soluções é a fuga, isto é, procurar um asilo para viver. Vale lembrar, que, para qualificar a condição de refugiado, essa motivação não deve se confundir com as condições sociais desvantajosas ou hostis em que vivem. Portanto, será somente quando motivado por circunstâncias que definem o refúgio, que o indivíduo estará de fato consolidando os seus direitos humanos, que são universais, tal como defende a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, a qual inclusive Flávia Piovesan faz referência em sua obra *Temas de Direitos Humanos*, e da qual ressaltamos:

A Declaração de 1948 introduz a concepção contemporânea dos direitos humanos, na medida em que consagra a ideia de que os direitos humanos são universais, inerentes à condição da pessoa e não relativos às peculiaridades sociais e culturais de determinada sociedade, incluindo em seu elenco não só direitos civis e políticos, mas também direitos sociais, econômicos e culturais. Afirma assim, ineditamente, a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos (PIOVESAN, 2016, p. 253).

Nesta linha de pensamento, destacamos da Declaração o que prevê seu art. 14.: “toda pessoa vítima de perseguição tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países”. Posteriormente ainda ressalta: “este direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações

Unidas”. Sob a luz deste dispositivo, constata-se o caráter protetivo aos cidadãos que buscam asilo, desde que na qualidade de refugiados, como defende Piovesan:

É assim necessário que as pessoas que sofram esta grave violação aos direitos humanos possam ser acolhidas em um lugar seguro, recebendo proteção efetiva contra devolução forçosa ao país em que a perseguição ocorre e tenham garantido ao menos um nível mínimo de dignidade (PIOVESAN, 2016, p. 255).

Derradeiramente, salientamos outra importante fonte de direito dos refugiados, firmada em âmbito internacional: a Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados. Podemos dizer, que tal Convenção é a complementação do que trata o art. 14 da Declaração Universal de Direitos Humanos, sendo o referencial normativo jurídico para todos os estados signatários, pelo qual, como bem coloca Piovesan “se tem determinado a situação de mais de 20 milhões de pessoas que atualmente possuem condição de refugiados em todo o mundo” (2016, p. 256).

O teor da convenção, tem, portanto, caráter amplo e relativamente complementar, o que propicia também uma maior segurança jurídica entre os Estados, já que sua abrangência é mundial. Nesse sentido, a Convenção traz à tona diversas questões envolvendo a condição de refugiado, e até mesmo a definição para este termo, prevista em seu art. 1º. Inclusive, Piovesan o abrevia didaticamente em sua obra:

Em virtude dos eventos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e devido a fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, participação em determinado grupo social ou opiniões políticas, está fora do país de sua nacionalidade, e não pode ou, em razão de tais temores, não queira valer-se da proteção desse país onde antes possuía sua residência habitual, não possa ou, por causa de tais temores ou de razões que não sejam de mera conveniência pessoal, não queira regressar a ele (PIOVESAN, 2016, p. 256).

Sucessivamente, é importante salientar também, a criação do Protocolo de 1967, cuja finalidade foi justamente “ampliar o alcance da

definição de refugiados, que em seu art. 1º suprimiu as referidas limitações²” (PIOVESAN, 2016, p. 256). Podemos ressaltar ainda, que:

O texto do Protocolo possui 11 artigos, dentre os quais aquele que prevê a cooperação das autoridades nacionais com o Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados e seu dever de fornecer informações e dados estatísticos sobre a condição de refugiados, a aplicação do Protocolo e sobre as leis, regulamentos e decretos que possam vir a ser aplicáveis em relação aos refugiados (artigo II) (RAMOS, 2017, p. 171).

Diante do texto do Protocolo, portanto, podemos perceber o propósito de alargar o alcance da Convenção de 1951, não só em relação à sua abrangência, mas também ao controle de sua aplicabilidade. Podemos afirmar, assim, que o protocolo sofisticou o poder normativo contido na Convenção, objetivando maior transparência e eficiência a fim de que cada Estado contribua com o ACNUR (Alto Comissário das Nações Unidas dos Refugiados). Inclusive, para melhor compreensão acerca do ACNUR, recorreremos à Liliana Jubilut:

Foi instituído como um órgão subsidiário da ONU, em conformidade com o artigo 22 da Carta das Nações Unidas, capaz de atuar independentemente, apesar de seguir diretrizes da Assembleia Geral e do Conselho Econômico e Social na realização de sua atividade. Não se confunde com uma agência especializada da ONU, como é o caso, por exemplo, da UNESCO. De acordo com o seu estatuto, as funções primordiais do ACNUR são providenciar proteção internacional e buscar soluções permanentes para o problema dos refugiados. Trata-se, conforme o § 2.º, de um trabalho puramente humanitário e apolítico. Sua sede localiza-se em Genebra, e existem vários escritórios regionais a fim de facilitar a efetivação da proteção aos refugiados. Normalmente existem escritórios continentais e sub-regionais, que trabalham diretamente com os escritórios nacionais ou com os parceiros do ACNUR (JUBILUT, 2007, p.151).

Retornando ao texto da Convenção de 1951, identificamos certa especificidade, ou até mesmo uma margem de previsões enriquecida, haja vista tratar de direitos que versam sobre à situação jurídica, empregos

² As referidas limitações são temporal e geográficas (PIOVESAN, 2016, p. 256).

remunerados, bem estar, medidas administrativas etc. Vale lembrar, que todos esses elementos trazidos pela Convenção de 1951, atuam como regulamentadores dos princípios universais consagrados, como já mencionado anteriormente, e, por essa razão “devem ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal de 1948 e com todos os tratados internacionais de proteção de direitos humanos” (PIOVESAN, 2016, p. 261). A título informativo, podemos destacar tratados internacionais, dos quais o Brasil é signatário, como o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Étnicas, Religiosas e Linguísticas, dentre outros.

Em seguida, ressaltamos, ligeiramente, a existência de outras fontes de direito internacional, envolvendo diretamente os refugiados, como por exemplo o compêndio intitulado Asilo Territorial, no qual estão contidos a Declaração da ONU de 1967, Convenção de Havana de 1928, Montevideu de 1933, Caracas de 1954 e Montevideu de 1889 e 1939/1940. A partir destes, é possível identificar uma série de regulamentações que os países, enquanto asilo, devem seguir.

Portanto, é possível identificar uma gama de direitos consolidados e previstos acerca dos refugiados, no âmbito internacional, os quais devem ser nivelados pelos Estados membros em seus ordenamentos jurídicos, visando principalmente, materializá-los a partir de políticas públicas. Sobre essas questões, veremos a seguir, as dificuldades e possíveis alternativas, respectivamente, em relação à situação dos refugiados no Brasil. Inclusive, acrescentando a esta abordagem, Piovesan discorre que “importa, pois, uma adequada harmonização dos instrumentos de direitos humanos, já que todos integram o sistema internacional destinado a proteger e garantir a dignidade e os direitos de todos os seres humanos” (PIOVESAN, 2016, p. 274). Cabe ressaltar então, novamente, que somente será possível falar em reconhecimento de direitos aos refugiados estando estes consolidados no mundo dos fatos.

Apesar dessa relativa abrangência normativa, corriqueiramente tem sido noticiado o terror que enfrentam diversas massas de refugiados, que na prática, não possuem seus direitos reconhecidos. Fogem de guerras, como por exemplo vem ocorrendo na Síria, fogem das condições ambientais, como ocorreu no Haiti, e porque não lembrar da própria Europa, da qual diversos refugiados buscaram asilo nas américas. No entanto, o que percebemos atualmente, na prática, é um descontrole da situação, como pode ser constatado site do ACNUR³. Esse caos, parece desbancar todo o direito internacional, desconfigurando assim, seu poder jurídico de autoridade, que por sua vez, reforça a omissão dos estados. Inclusive, o professor Valério Mazzuoli enfatiza que:

Os países são cínicos e não se preocupam com os vizinhos. Não há preocupação alguma, essa é a verdade. A ONU não dá conta de coibir atos de extrema violência, de auxiliar os milhares de refugiados pelo mundo afora, e suas longas reuniões resolvem sempre pouco ou quase nada (LÉLLIS, 2017).

Por outro lado, entende o professor André de Carvalho Ramos que:

De fato, o asilo não é mais um tema exclusivamente nacional e não pode mais o Estado desprezar a necessidade de fundamentação adequada (alegando que o asilo compõe seu “absoluto domínio reservado”) na decisão sobre o asilo, para que cumpra os tratados de direitos humanos. A discricionariedade nacional é regrada e sua fundamentação pode ser rechaçada pelos órgãos internacionais (RAMOS, 2011, p. 20).

De todo modo, importa saber que a realidade mundial está marcada por impactos avassaladores nos direitos humanos, quando da condição de

³ A Síria possui a maior crise humanitária e de refugiados do nosso tempo, que continua causando sofrimento para milhões de pessoas e que deveria atrair o apoio de todo o mundo”, disse o Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados, Filippo Grandi. O chefe do ACNUR acrescentou que apenas um acordo político poderia acabar com o sofrimento e que, ao mesmo tempo, mais países deveriam aceitar uma parcela maior de refugiados em seus territórios (CINCO, 2016). Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/cinco-anos-de-conflito-na-siria/>. Acessado em 30 de maio de 2017.

refugiado. Portanto, em âmbito internacional, havendo ou não o resguardo normativo, o problema que se percebe na realidade, é a precariedade no oferecimento do amparo que lhes é devido por direito, o que acomete diretamente a eficácia do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

2 DIREITOS E DESAFIOS EM FACE DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO NO BRASIL

2.1 Os direitos dos refugiados no Brasil

Continuando o raciocínio já exposto, agora enfatizaremos os direitos dos refugiados no âmbito nacional do Brasil. Evidentemente, embora o país compactue de todos os tratados internacionais já mencionados anteriormente, será por meio da sua soberania que haverá a ratificação e efetivação de tais garantias, tanto no âmbito jurídico como no político, sendo que o último é fundamentalmente necessário para a sua consolidação, já que será imprescindível criar estratégias públicas que ensejem eficiência ao que está previsto no ordenamento.

Sendo assim, ressaltamos inicialmente que a Convenção de 1951 foi incorporada à legislação brasileira, por meio do Decreto Legislativo n. 11, de 1960, com exceção dos seus arts.15 e 17, os quais versam sobre direito de associação e exercício da atividade profissional assalariada, respectivamente. Lembrando que “ em 15 de novembro de 1960, foi depositado junto ao Secretário-Geral da ONU o instrumento de ratificação, e a Convenção foi promulgada pelo Decreto n. 50.215, de 28 de janeiro de 1961 (RAMOS, 2017, p. 171)”. Inclusive, o Brasil

foi o primeiro país do Cone Sul a ratificar a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, no ano de 1960. Foi ainda um dos primeiros países integrantes do Comitê Executivo do ACNUR, responsável pela aprovação dos programas e orçamentos anuais da agência (ACNUR, 2016).

Contudo, foi em 1997 que houve a sanção da Lei n. 9474, com o objetivo de definir mecanismos para a implementação da Convenção de 1951 no país. Nesta, portanto, foram incluídas regulamentações quanto: “ao conceito, extensão e exclusão; à condição jurídica; ao ingresso no território nacional e o pedido de refúgio; a criação e estruturação do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE; ao processo de refúgio; aos efeitos do Estatuto de Refugiados sobre a extradição e expulsão; a Cessação e a perda da Condição de Refugiado e as soluções duráveis: repatriamento, integração local reassentamento⁴”.

Em consonância com o nosso estudo, enfatizamos a importância do CONARE, que, sendo composto por representantes sociais⁵, deverá criar os instrumentos para a concretização dos direitos dos refugiados por meio de políticas públicas, dentro do que lhe compete. Destarte, Andrés Ramirez ressalta:

Esta composição tem um significado enorme, não só porque inclui ministérios diretamente envolvidos com as políticas públicas do país, mas porque dá destaque para a sociedade civil, representada por parceiros responsáveis por lidar cotidianamente com os refugiados no Brasil (RAMIREZ, 2013, p. 474).

Neste patamar, chegamos a um importante fator: a participação social. Não nos referimos somente a representativa relacionada ao CONARE, mas a participação, e aqui também se inclui a dos próprios refugiados, no meio social, como ocorrem em ONGS, fundações etc. Também chamada de integração, essa participação é a chave para que políticas públicas tenham maior alcance e também sejam mais valorizadas, e assim, recebam maiores investimentos.

⁴ O texto da lei está disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm Acesso em: 21 de maio de 2017.

⁵ É constituído por um representante do Ministério da Justiça (Presidência), um representante do Ministério das Relações Exteriores, um representante do Ministério do Trabalho, um representante do Ministério da Saúde, um representante do Ministério da Educação e Desporto, do Departamento de Polícia Federal, um representante de organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País. (Art. 14 Lei n. 9474/1997). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm - Acessado em: 25 de maio de 2017.

2.2 Os desafios para a consolidação dos direitos dos refugiados

Como vimos anteriormente, evidentemente, a representatividade por membros da sociedade civil, possui maior destaque, já que, em tese, são cidadãos que se relacionam com os refugiados cotidianamente. Deste modo, as necessidades eminentes podem ser comunicadas, e assim, discutidas no Comitê, com maior agilidade e dinamismo. Neste ponto, Ramirez defende:

Os representantes da sociedade civil são, sem sombra de dúvida, os que têm mais contato com os refugiados desde que chegam ao país e aqueles que têm mais clareza sobre suas necessidades e sobre a sua situação real de um modo mais integral e compreensivo. A ONGs os acompanham de perto e não se limitam a fazer entrevistas de elegibilidade – também desenvolvem entrevistas de caráter socioeconômico, a fim de avaliar suas necessidades reais de assistência humanitária (RAMIREZ, 2013, p. 474).

Queremos enfatizar, com isso, a elevada importância da participação social como *modus operandi* na consolidação dos direitos aos refugiados. Esta é, portanto, uma das maneiras pela qual se abre a possibilidade de efetivar os direitos com assertividade. Por outro lado, é fundamental reconhecer que, a participação social, de fato, somente será profícua quando apoiada pelas políticas públicas, como demonstra a citação de Smulovitz na obra de Vanessa Oliveira Batista.

Claro que a participação cidadã e os efeitos positivos dela não estão necessariamente garantidos, sendo, inclusive, muito provável que o exercício da cidadania acabe restrito aqueles poucos que podem arcar com os custos crescentes desse esforço, tempo e despesas que exige a atividade política. Assim, o conhecimento dos direitos e a vontade de exercê-los não são condição suficiente para seu exercício, devendo ser incorporados na análise da realidade político-institucional e das estratégias políticas adotadas. Essas, sim, seriam condicionantes capazes de permitir a transformação de ineficiência em satisfação de direitos, afetando em maior ou menor grau as possibilidades de exercê-los (BATISTA, 2013, p. 111)

Neste ponto, inclusive, é possível que a própria maneira como se estrutura a sociedade venha a corroborar com a participação dos refugiados no

meio social, sob uma ótica comunitária, como propõe a ideia do pluralismo. A fim de reforçarmos essa ideia, recorremos ao Antonio Carlos Wolkmer:

Diante da nova relação entre Estado e Sociedade, em todo esse processo de lutas e superações multiculturais no âmbito local, cria-se um novo espaço comunitário, de caráter neostatal, que funde o Estado e a Sociedade no público: um espaço de decisões não controladas nem determinadas pelo Estado, mas induzidas pela sociedade. Nessa perspectiva, o pluralismo comprometido com a alteridade e com a diversidade cultural projeta-se como instrumento contra-hegemônico, porquanto mobiliza concretamente a relação mais direta entre novos sujeitos sociais e poder institucional, favorecendo a radicalização de um processo comunitário participativo, definindo mecanismos plurais de exercício democrático e viabilizando cenários de reconhecimento e de afirmação de direitos humanos (WOLKMER, 2010, p.41).

Nesse mesmo contexto, agora na obra *Ideologia, Estado e Direito*, Wolkmer defende a necessidade de mudança dos paradigmas políticos e sociais, para que seus fenômenos possam ser discutidos por novos e coletivos sujeitos. No caso dos refugiados, reforçamos a ideia de comunidade vinculada ao humanismo, tendo em vista a pluralidade social em que vivemos, ensejando assim, a participação social de modo a garantir a sustentação de direitos humanos.

Vê-se, pois, que o antigo sujeito individualista, abstrato e universal cede espaço para novos e coletivos sujeitos que gravitam agora em torno de questões de natureza urbana, rural, étnica, religiosa, estudantil, ambiental, feminista etc. Não menos importante em toda essa discussão, sob a mudança dos paradigmas políticos e sociais, em cujo cenário mobiliza os novos sujeitos coletivos, encontra-se a retomada do conceito de comunidade. Entende-se que a comunidade é a instância de subjetividades individuais e coletivas que envolvem um conjunto de valores vinculados às necessidades humanas essenciais. Por certo, a pluralidade de interações de formas de vida, empregar práticas comunitárias significa adotar estratégias de ação transformadora com a participação ativa dos novos sujeitos sociais. A concepção dinâmica de comunidade apresenta-se como espaço público pulverizado pela legitimação de novas forças sociais que buscam materializar seus intentos básicos. (WOLKMER, 2003, p. 96)

Em contrapartida, sabemos que o sistema capitalista é um dos norteadores do Estado, e dele subjaz um cenário de contraste social, onde o

interesse maior se resume ao mercado econômico, enquanto as políticas públicas, conseqüentemente, ficam em segundo plano. Disso resulta então a crise na representação política, da qual dependem os refugiados veemente, haja vista a necessidade de ações públicas que visem o reconhecimento de seus direitos. A fim de esclarecer esse entendimento, Luiz Bassegio e Lucine Udovic afirma:

O capitalismo, como paradigma de uma civilização baseada no afã de lucro e do mito do progresso ilimitado, pode até salvar temporariamente, do colapso econômico, porém não poderá ocultar durante muito tempo seu fracasso como modelo de organização produtiva e social.

Vivemos em um momento de luta e esperança. Dessa forma, é indispensável, urgente, construir um novo paradigma civilizatório baseado no respeito à vida e à natureza, um paradigma civilizatório que redesenhe a forma com a qual nos organizamos e produzimos, a forma como intercambiamos e comercializamos, a forma como nos educamos e educamos os outros; em síntese a forma como vivemos. [...] A cidadania universal emerge como parte desse novo paradigma civilizatório que urge construir. Reconhecendo e valorizando nossas diferenças, é urgente recolocar o tema dos direitos como parte integral de nossa condição humana, para que, ali onde cada migrante esteja, estejam plenamente garantidos seus direitos sociais, culturais, políticos e econômicos, independentemente de sua nacionalidade ou origem étnica, religião, orientação sexual ou posição política (BASSEGIO; UDOVIC, 2010, p. 213).

Superada a questão do capitalismo, compreendemos então a eminente necessidade de uma transformação social, estruturada a partir da pluralidade, que culminará em um novo sistema representacional, tornando-se assim um meio eficaz para a consagração do humanismo. Essa mudança radical, incidirá fundamentalmente na qualidade de vida dos refugiados, porquanto substituirá a formação social fundada a partir de interesses patrimoniais e homogêneos, para uma sociedade que valoriza o ser humano, os direitos humanos e sociais que vai do individual ao coletivo. Complementando este raciocínio, Rogerio Gesta Leal ressalta:

De uma certa forma, se um dos fundamentos incontestáveis dos direitos humanos é o próprio homem, já que ele é sujeito de direitos, é interessante ter-se claro que qualquer fundamento desses direitos tem de estar voltado ao gênero humano, como quer o humanismo. Neste âmbito, a dignidade humana, é um referencial amplo e móvel

pressupõe e alcança todo e qualquer homem na condição de justificativa do desenvolvimento da própria existência. Por isso, a procedência da afirmação de que os direitos humanos têm seu fundamento antropológico na ideia de necessidades humanas básicas que possuem justificativas racionais pra serem exigidas [...] Por este raciocínio, o ingresso dos direitos humanos na esfera de positividade do ordenamento jurídico afigura-se como um reconhecimento ligado a suas fontes ou fundamentos legitimadores, que têm natureza metajurídica, política e filosófica, não estando disponíveis à inconstantes alterações de humores e projetos corporativos de elites hegemônicas (LEAL, 2003, p. 332, 333).

Em vista desse raciocínio, percebemos que a possível alternativa para a consolidação dos direitos dos refugiados se dará por meio de uma sociedade pluralizada fundada em valores humanistas, onde a participação de todos os cidadãos possa corroborar na efetivação dos direitos humanos. Dessa forma, será possível que políticas públicas venham a ser implementadas e acima disso, possam repercutir em um ambiente social mais igualitário. É claro que a ideia de participação social, de modo algum, deve substituir a atuação estatal, inclusive porque ela “é sempre realizada formalmente, dentro dos regramentos definidos no Estado de direito” (AITH, 2006, p. 233). Todavia, entendemos que nesse aspecto, ambas as atuações, movidas pelos mesmos propósitos, são necessárias, inclusive as “políticas públicas hoje, portanto, podem ser realizadas tanto exclusivamente pelos governos constituídos quanto por estes em conjunto e parceria com a sociedade civil organizada” (AITH, 2006, p. 234).

Partindo dessa nova concepção, poderemos contestar a eficiência do que trata o capítulo sobre a Condição jurídica de Refugiado, onde está previsto o direito destes possuírem a cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica, carteira de trabalho e documento de viagem. Se por um lado, é possível afirmar que tal determinação é de elevada importância para o exercício da cidadania dos refugiados, por outro pode-se questionar se, na prática, os refugiados têm a chance de fazer jus a ela, como por exemplo, oportunidade de participarem ativamente do meio social, de trabalharem, de viajarem etc. A título ilustrativo, recorreremos ao entendimento de Fernando Gaburri:

A importância do problema da isonomia aumenta ainda mais quando o foco desvia-se da desigualdade de renda para a desigualdade na distribuição de liberdade substantivas e de capacidade, o que pode se dever a um acoplamento de desigualdade de renda com desigualdade na conversão de renda em capacidades (GABURRI, 2013, p. 193).

Percebemos com isso, novamente, a estrita ligação entre a necessidade de haver o direito positivado, mas também, a necessidade da implantação de ações que visem dar sentido a existência de tais direitos, sendo que esta, de uma maneira ou outra, deverá ser iniciada pelo Estado. Complementando esse raciocínio, Vanessa O. Batista discorre:

Tradicionalmente, o Estado de bem-estar liberal democrático deveria outorgar aos seus súditos a cidadania passiva, pois cumpriria ao Estado garantir a cada um dos integrantes da sociedade capacidade para participar plenamente e desfrutar da vida em comum. Entretanto, o que demonstra a experiência é que as estruturas da democracia são frágeis, e que a aquisição de direitos por parte dos cidadãos, não garante uma sociedade política igualitária nem estável (BATISTA, 2013, p. 110).

Portanto, diante da condição dos refugiados no Brasil, pensamos ser a participação social e a mudança dos paradigmas políticos e sociais, tendo em vista a pluralidade cultural, as chaves para que sejam reconhecidos como cidadãos e possam assim, exercer sua cidadania com dignidade. Todavia, é prudente reconhecermos que a transformação para essa nova realidade social deverá ser radical e a longo prazo, mas o que realmente importa é que, estando a sociedade guiada por valores humanistas, poderá existir de fato um processo de construção de igualdade no país.

3 A ATUAL SITUAÇÃO DOS REFUGIADOS NO BRASIL

Primeiramente, é importante reconhecer que o Brasil tenha se comprometido a realizar esforços em prol dos refugiados no âmbito das políticas públicas. Sobre esse aspecto, Ramirez menciona, resumidamente, que foram 3 os compromissos firmados em Genebra em reunião Ministerial

organizada pelo ACNUR, em 2011: “1) avanço nos esforços para ajudar o processo de integração dos refugiados; 2) continuação da política do reassentamento solidário; e 3) apresentação de um projeto de lei para a determinação da condição de apátrida no país” (RAMIREZ, 2013, p. 475). Deste modo, é possível deslumbrar de uma expectativa positiva em relação ao enfrentamento de desafios em determinadas áreas, como emprego, alojamento e integração. Como exemplo, podemos mencionar o trabalho realizado por algumas instituições com o apoio do ACNUR, como bem elucida Ramirez:

Consciente das dificuldades para garantir a integração dos refugiados em um país de dimensões territoriais tão vastas como o Brasil, o ACNUR determinou o apoio às autoridades estatal e municipalmente como uma de suas prioridades, tendo em conta que os refugiados no país estão localizados principalmente nos estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Amazonas, e Rio Grande do Sul. Os comitês Estaduais para Refugiados apoiados pelo ACNUR têm demonstrado ser fóruns interinstitucionais de notável serventia para a busca de soluções concretas aos problemas que inevitavelmente se apresentam ao curso de tentativas de integração. Esses espaços são instrumentos indispensáveis para a identificação dos mecanismos concretos que permitem aos refugiados se beneficiar efetivamente de políticas públicas em nível federal, estadual e municipal (RAMIREZ, 2013, p. 475).

Em vista desse esclarecimento, percebemos a grande valia da atuação das autoridades, e sobretudo, dos comitês estaduais, levando-nos a apontá-los como intermediários fundamentais na aplicação de políticas públicas, seja pelo fácil acesso à identificação dos problemas enfrentados em determinado espaço territorial, seja pela capacidade de encontrar alternativas eficientes para suas soluções. Dessa maneira, é possível chegarmos ao entendimento de que, os direitos devem ser reconhecidos, em última instância, por tais instituições, haja vista serem o canal de comunicação entre a lei e a sua aplicação.

Nesse cenário, sabemos que o emprego é um dos principais instrumentos para a obtenção dos meios para uma vida digna. Inclusive, André de Carvalho Ramos, elucida quanto à sua base normativa em face do estatuto dos refugiados:

Quanto à legislação do trabalho, os Estados Contratantes podem dar aos refugiados que residam regularmente no seu território o mesmo tratamento dado aos nacionais relativamente a remuneração, duração de trabalho, horas complementares, férias pagas, restrições ao trabalho doméstico, idade mínima para o emprego, aprendizado e formação profissional, trabalho das mulheres e dos adolescentes e gozo das vantagens proporcionadas pelas convenções coletivas (RAMOS, 2017, p.173).

Nesse mesmo contexto, o autor discorre sobre a previdência social:

Também recebe o mesmo tratamento dado aos nacionais quanto à previdência social (acidentes do trabalho, moléstias profissionais, maternidade, doença, invalidez, velhice, morte, desemprego, encargos de família, além de qualquer outro risco que esteja previsto no sistema de previdência social), conforme art. 24 (RAMOS, 2017, p. 174).

Nesse processo, o apoio do ACNUR também tem se demonstrado muito positivo e necessário na lida do oferecimento de emprego, até mesmo porque recebe grandes massas de refugiados, e inclusive, no levantamento de 2015, liderava o acolhimento dos que chegavam da Síria⁶, de tal forma que “resultou na organização de oficinas de trabalho e emprego nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre e também em Manaus, pelo Ministério do Trabalho e emprego” (RAMIREZ, 2013, p. 475). É inegável que, para o refugiado, a possibilidade de emprego, alojamento e integração seja a base para manter sua dignidade, e nessa ocasião, justifica-se o refúgio.

Nessa seara jurídica, outro importante direito que se destaca é do alojamento, fundamental para dar sentido ao caráter protetivo da Convenção, tendo em vista a vulnerabilidade que acometem os refugiados ao chegarem em um país asilo, haja vista estarem desprovidos de recursos, e acima de tudo, deslocados culturalmente da sociedade. Nesse sentido, André de Carvalho

⁶ Nos últimos quatro anos, o Brasil se tornou o principal destino de refugiados sírios na América Latina. Segundo estatísticas do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), o país abriga atualmente cerca de 1.600 cidadãos sírios reconhecidos como refugiados – o maior grupo entre os aproximadamente 7.600 refugiados que vivem no país, de mais de 80 nacionalidades diferentes. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/apos-4-anos-de-conflito-na-siria-brasil-lidera-acolhimento-de-refugiados-sirios-na-america-latina/>. Acessado em 30 de maio de 2017.

Ramos abrevia o que prevê o art. 21 da Convenção, ressaltando que “ quanto a alojamentos, deve-se dar aos refugiados o tratamento tão favorável quanto possível e, em todo caso, tratamento não menos favorável que aquele que é dado, nas mesmas circunstâncias aos estrangeiros em geral (RAMOS, 2017, p. 173). Porém, cabe lembrar que, no Estatuto do Estrangeiro, não há menção ao termo alojamento, o que torna o dispositivo da Convenção, de certa forma, vago.

De todo modo, o Brasil está no processo de construção, ou fortalecimento, de mecanismos capazes de enfrentar as dificuldades no âmbito da garantia de alojamento aos refugiados, tendo exemplos positivos em alguns estados, e ainda desafiadores em outros, como mostra Ramirez:

Em locais como São Paulo e Rio de Janeiro nos quais de tem uma rica experiência de trabalho com os refugiados, existem albergues públicos e sobretudo, eclesiásticos para migrantes e refugiados que permitem minimizar as dificuldades iniciais à chegada ao país enquanto esses refugiados buscam emprego e conquistam a autossuficiência. Contudo, este não é o caso em outros locais, sobretudo no estado do Amazonas, ou na cidade de Brasília, nos quais o alojamento continua sendo um problema cuja solução poderá ser encontrada no âmbito das discussões dos Comitês Estaduais (RAMIREZ, 2013, p. 476).

Neste ponto, fica claro o seu caráter protetivo, como já mencionamos, mas também temporário, uma vez que o esperado é a independência do refugiado. Por isso, o papel do alojamento é dar sustentação aos refugiados, sobretudo no que concerne à segurança, logo que chegam aqui justamente para que tenham condições de se autopromoverem e dali saírem com o tempo. Entretanto, dando seguimento às constatações de Ramirez, identificamos que o Brasil ainda enfrenta dificuldades em alguns locais, sugerindo como solução discussões em Comitês Estaduais, as quais têm demonstrado grande serventia, como já mencionado anteriormente.

Também vale salientar o tratamento dado à educação, no âmbito dos refugiados, no Brasil. Nesse sentido, o art. 22, estabelece que os refugiados terão os mesmos direitos que os nacionais quanto à educação pública. Além

disso, prevê tratamento tão favorável quanto é dado aos estrangeiros no acesso aos estudos e também o reconhecimento de certificados de estudos, de diplomas e títulos universitários estrangeiros. Do mesmo modo, o art. 23 dispõe sobre a assistência pública, reservando aos refugiados o mesmo tratamento em matéria de assistência e socorros públicos que é dado aos nacionais.

Portanto, a partir de tais normativas, entendemos que não se trata de direitos a mais para quem é de fora, mas sim de direitos humanos a quem seja humano, independentemente de nacionalidade. Apenas isso querem os refugiados. A fim de evidenciar esse entendimento, constatamos que a grande maioria deles, deslocam-se de países em desenvolvimento para outro em desenvolvimento, como mostra Ramirez:

Em geral, a maioria das pessoas a se deslocar atravessando fronteiras nacionais, muda-se de um país em desenvolvimento para outro país em desenvolvimento (menos de 70 milhões). Isso revela uma tendência claramente desigual, na qual a pobreza, os conflitos e uma maior concentração da população mundial estão localizados grandemente em países em desenvolvimento. Diferentemente do que se acredita, mais de 80% dos refugiados reconhecidos pelos motivos previstos na Convenção de 1951 e em seu Protocolo de 67, ou por grave e generalizada violência e violação massiva de direitos humanos, encontram-se em países em desenvolvimento (RAMIREZ, 2013, p. 469).

A partir desse raciocínio, reforçamos a ideia de que os refugiados buscam apenas conquistar uma vida digna a partir da efetivação de direitos, como saúde, educação e segurança, bem como emprego, moradia, integração social e, assim, exercer a sua cidadania. Ora, são esses os anseios que norteiam os refugiados quando decidem se deslocar do seu país, pois são condições mínimas para uma vida digna, que não podem ser cerceadas, tendo em vista os direitos humanos que lhes é devido.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir deste estudo foi possível compreender quais são os dispositivos normativos de maior relevância que tratam dos refugiados, e sobretudo conhecer a sua essência, qual seja de proteção e inclusão, donde

insurge o dever dos Estados em aplicarem políticas públicas dessa natureza. Por outro lado, percebemos a forte dificuldade que existe no que se refere ao devido cumprimento dessas obrigações, principalmente em função da cultura capitalista de exclusão.

Por essa razão, não seria diferente aqui no Brasil, onde vimos que, apesar das tímidas atuações no que concerne às políticas públicas, o Estado ainda tem sido omissos nesse quesito. Neste ponto, se deu o eixo do trabalho, no qual problematizamos o modo pelo qual a sociedade está organizada como fator que propicia a resistência do Estado em zelar pelos refugiados, tal como estabelece a Convenção de 1951.

Exatamente por isso, além de tratar dos direitos que a estes é devido, também refletimos sobre o desafio de se transformar a sociedade, sob os fundamentos do pluralismo social, no qual entendemos a partir da doutrina, ser o caminho para o protagonismo de toda a diversidade que há no país, como por exemplos dos refugiados. Sendo assim, compreendemos que em um novo ambiente, onde vigore a participação social dos refugiados, onde sejam reconhecidos, será possível alcançar a prosperidade quanto à criação e desenvolvimento de políticas que objetivem concretizar os seus direitos.

5 REFERÊNCIAS

AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In.: **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BASSEGIO, Luiz; UDOVIC, Luciane. Migrações, crise e direitos. In.: **Direitos Humanos no Brasil 2010: relatório da rede social de Justiça e Direitos Humanos**. São Paulo: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2010.

BATISTA, Vanessa Oliveira. Os avanços da proteção das minorias no Brasil. In.: **Direito à diferença: Aspectos de proteção específica às minorias e aos grupos vulneráveis**. Vol. III. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. **Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997**. Brasília, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm. Acesso em 30 maio 2017.

CINCO anos de conflito na Síria. In: **ACNUR**. 15 mar. 2016. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/cinco-anos-de-conflito-na-siria/> Acesso em 30 mai. 2017.

Convenção relativa ao estatuto dos refugiados de 1951. In.: **ACNUR**. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em 30 mai. 2017.

Declaração Universal dos Direitos Humanos. In.: **ONU**. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em 30 mai. 2017.

FUSARO, Karin. Após 4 anos de conflito na Síria, Brasil lidera acolhimento de refugiados sírios na América Latina. In.: **ACNUR**. 13 mar. 2015. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/apos-4-anos-de-conflito-na-siria-brasil-lidera-acolhimento-de-refugiados-sirios-na-america-latina/>. Acesso em 30 mai. 2017.

GABURRI, Fernando. As ações afirmativas e as minorias no Brasil: o princípio da igualdade como meio de viabilização do pleno exercício de direitos humanos de minorias e grupos vulneráveis. In.: **Direito à diferença: Aspectos de proteção específica às minorias e aos grupos vulneráveis**. Vol. III. São Paulo: Saraiva, 2013.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/O_Direito_Internacional_dos_Refugiados.pdf. Acesso em 30 mai. 2017.

LEAL, Rogério Gesta. Direitos Humanos e humanismo: uma necessária integração. In.: **Humanismo latino e estado no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003.

LÉLLIS, Leonardo. Direito Internacional Público tem falhado em garantir paz e estabilidade no mundo. In.: **CONJUR**. 14 maio 2017. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2017-mai-14/entrevista-valerio-mazzuoli-especialista-direito-internacional#top>. Acesso em: 30 mai. 2017.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2016.

Protocolo de 1967 relativo ao estatuto dos refugiados. In.: **ACNUR**. Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967. Acesso em 30 mai. 2017.

RAMIREZ, Andrés. Fluxo migratórios forçados e os desafios da proteção dos refugiados. In.: **Direito à diferença: Aspectos de proteção específica às minorias e aos grupos vulneráveis**. Vol. II. São Paulo: Saraiva, 2013.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.



RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CLA Cultural, 2011.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Ideologia, Estado e direito**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

WOLKMER, Antonio Carlos; NETO, Francisco Q. Veras; LIXA, Ivone M.. **Pluralismo Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2010.