

É PRECISO DISCUTIR SOBRE OS REFUGIADOS: ANÁLISE CRÍTICA DA LEI N. 9.747/1997 E SUA COMPATIBILIDADE COM PERSPECTIVA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA

IT'S NEEDED TO DISCUSS ON REFUGEES: CRITICAL ANALYSIS OF LAW No. 9.747 / 1997 AND ITS COMPATIBILITY WITH A CONTEMPORARY INTERNATIONAL PERSPECTIVE

Francisco Geraldo Matos Santos¹

Renato Ribeiro Martins Cal²

Elida de Cássia Mamede da Costa³

RESUMO

O presente trabalho pautou-se na necessidade de, hodiernamente, se discutir a respeito dos refugiados em todos os segmentos da pesquisa científica. Por tal razão, o objetivo proposto no texto é analisar a situação dos refugiados no contexto atual e demonstrar o crescimento do número de indivíduos obrigados a se deslocar, analisando a evolução dos atos normativos internacionais, criticando a norma brasileira que trata da questão, conjecturando a respeito de sua compatibilidade com a visão internacional contemporânea, e passando, também, por uma questão preliminar: diferenciar o refúgio do asilo. Trata-se de uma abordagem decorrente de uma pesquisa bibliográfica e documental, esta por ter sido indiscutível a análise de documentos legislativos, ao passo que aquela, pela imprescindibilidade de discussão com base no aporte teórico que analisou a temática.

PALAVRAS-CHAVE: Refugiados; Norma brasileira; Asilo; Refúgio

ABSTRACT

The present work was based on the necessity of discussing refugees in all segments of scientific research. For this reason, the objective of the text is to analyze the situation of refugees in the current context and to demonstrate the growth in the number of individuals required to travel, analyzing the evolution of international normative acts, criticizing the Brazilian norm that addresses the issue, Respect for its compatibility with the contemporary international vision, and also for a preliminary question: to differentiate the asylum refuge. It is an approach derived from a bibliographical and documentary research, since the analysis of legislative documents was indisputable, whereas the one, due to the essential discussion based on the theoretical contribution that analyzed the thematic.

KEYWORDS: Refugees; Brazilian standard; Asylum; Refuge.

¹ Bacharel em Direito pela Universidade da Amazônia (UNAMA). Especialista em Direito Processual Penal pela Faculdade Damásio (SP). Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará (PPGCP/UFPA). Advogado. Assessor Jurídico no Município de Santa Izabel do Pará - PA.

² Bacharel em Direito pela UFPA. Especialista em Direito Processual pela Universidade da Amazônia - UNAMA. Mestrando em Ciência Política - PPGCP. Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Pará.

³ Graduada em Direito pela Universidade da Amazônia (UNAMA). Doutoranda em Direito pela Universidade Federal do Pará (PPGD/UFPA). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Pará (PPGD/UFPA). Professora Universitária na Faculdade Integrada Brasil Amazônia. Analista Judiciário perante o Tribunal de Justiça do Estado do Pará - TJ-PA.

1 INTRODUÇÃO

Sem a pretensão de esgotar a temática – o que seria ilógico –, tampouco, de apresentar apenas uma revisão conceitual dos principais termos analisados no objeto proposto – embora indispensáveis para a análise sistemática –, o presente artigo tem como objeto de estudo os refugiados sob uma perspectiva crítico-legal.

Diz-se perspectiva legal, porque entende-se que a produção legislativa é uma fonte de pesquisa que deve ser discutida no meio científico por uma série de fatores – que não é a intenção neste texto –. E a ponderação dessa fonte de pesquisa (documental/legal) é imperiosamente indissociável de uma análise crítica – no sentido técnico, e não apenas pejorativo –. A correlação entre essas duas perspectivas, é o que se analisará neste breve artigo.

A questão dos refugiados vem ganhando relevo no mundo todo, angariando proporções colossais e por certo, atraindo a atenção dos holofotes internacionais para um gigantesco contingente populacional que se desloca ao redor do globo.

Segundo o relatório *Global Trends* de 2015, emitido pela Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), o número de indivíduos que se deslocou forçadamente em 2015 chegou a 65,3 milhões de pessoas. Este é o maior contingente de indivíduos forçado a abandonar seus lares desde a segunda grande guerra.

Os fluxos migratórios atuais são mistos, tendo em vista o grande número de circunstâncias que alavancam o deslocamento forçado de pessoas que, por sua vez, também possuem perfis variados: imigrantes por causas ambientais, vítimas de tráfico, crianças desacompanhadas (LEÃO, 2011).

A questão ganha contornos ainda mais dramáticos, se isso realmente for possível, quando se percebe que não parece haver no futuro próximo uma expectativa de redução, pelo contrário, os números trazidos pelo ACNUR em seu relatório de 2015, demonstram o crescimento exponencial daqueles que se deslocam forçadamente: de 45,2 milhões em 2012, para 51,2 milhões em 2013, passando em 2014 para 59,5 milhões e, em 2015, alcançando a marca de 65,3 milhões, conforme dados do relatório *Global Trends: Forced Displacement in 2015*.

Segundo o narrado relatório, caso este grupo de indivíduos formasse uma nação independente, esta seria a vigésima primeira em número populacional, fato que demonstra, por si só, que a questão vai muito além da preocupação de um ou alguns Estados específicos, ganhando com toda a certeza feições de um nítido problema de cunho internacional decorrente, principalmente, de conflitos armados e revoluções, como a Primavera Árabe e a guerra na Síria.

Contudo, o mundo parece só ter percebido a gravidade da situação em 2015, quando a Europa foi atingida por fluxo populacional significativo de requerentes de proteção internacional e de imigrantes irregulares. Cerca de 1,5 milhão de pessoas concentradas na Grécia e Itália, atravessaram, em uma jornada extremamente arriscada, o Mar Mediterrâneo em busca de proteção internacional.

Fora o risco da vida de diversos indivíduos, a questão foi além e expôs a fragilidade da sistemática comum de asilo político da União Europeia, trazendo à tona questões extremamente controversas. São esclarecedoras as palavras de Nuno Piçarra (2016, p. 4):

A “crise dos refugiados”, isto é, a chegada à União Europeia (doravante “UE” ou “União”), através de determinadas rotas, de um número sem precedentes não só de pessoas carecidas de protecção internacional mas também de migrantes económicos – que a UE tem designado por “crise migratória e de refugiados sem precedentes”² – tornou-se, antes de mais, a crise de uma política comum da União, cuja configuração evidenciou sempre aspectos controversos. Ela dá pelo nome de “política comum em matéria de asilo, de protecção subsidiária e de protecção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de país terceiro que necessite de protecção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão”.

Este fenômeno espantoso assumiu os holofotes do cenário internacional em 2015 com a crise dos refugiados na Europa, mas que muito antes já se mostrava como algo de relevo e que, talvez, por

não incomodar tanto os países do Centro passou à margem do protagonismo das discussões internacionais.

Por certo, o crescimento do número de refugiados coincidentemente com a maior reverberação das questões ligadas ao terrorismo, principalmente após o onze de setembro de 2001 e os ataques sequenciais que a Europa veio sofrendo por parte do grupo Estado Islâmico, fizeram com que os diversos países desenvolvessem medidas restritivas e estigmatizantes em relação aos refugiados (PAULA, 2008).

Associados aos diversos atentados terroristas, também, pode ser percebida a ascensão da extrema direita na Europa e nos Estados Unidos, ganhando força com discurso de ódio, pregando a xenofobia e concedendo tratamento desumano ao refugiado. O caráter humanitário parece ter sido ferido neste cenário de conflitos.

Marcas evidentes do avanço da extrema direita são: a eleição do presidente estadunidense Donald Trump, a saída do Reino Unido do bloco europeu e a chegada de Marine Le Pen ao segundo turno da disputa presidencial francesa com um discurso contra o recebimento de refugiados e pregando a retirada da França do bloco europeu, sempre permeada com um tom nacionalista.

A questão, também, vem sendo muito discutida no Brasil, tendo em vista que o número de solicitações de refúgio aumentou assustadoramente entre os anos de 2010 a 2015, passando de 966 (novecentas e sessenta e seis) solicitações para 28.670 (vinte e oito mil, seiscentos e setenta), conforme dados do CONARE. O Brasil possuía, segundo dados do Comitê Nacional dos Refugiados-CONARE⁴, 8.863 refugiados reconhecidos até abril de 2016.

Para demonstrar o crescimento do número de refugiados é possível utilizar dados do ACNUR de 2011 em que, segundo Menezes (2011) na região do Mercosul o número de refugiados era de 7.929, divididos da seguinte forma: Argentina (3.276), Brasil (4.357), Paraguai (107) e Uruguai (189). Logo em 2015 o número de refugiados no Brasil era maior do que o número da região do Mercosul em 2011.

Portanto, muito além de um assunto etéreo e distante da realidade brasileira, a questão dos fluxos populacionais forçados faz parte do cenário nacional com clara tendência de crescimento.

O presente texto científico, tem como problema de pesquisa a seguinte questão: como a

legislação brasileira vem lidando com a temática dos refugiados? Desta feita, imprescindível se torna a análise se esta legislação está adequada com os parâmetros internacionais hodiernos, da perspectiva do refúgio como instituto de nítido caráter humanitário e que, portanto, necessita de uma perspectiva ampla para a concretização de direitos.

Além desse introdutório, este artigo é composto por três seções, e as considerações finais. Na próxima seção, a intenção é apresentar os aspectos metodológicos da pesquisa, na segunda seção, a discussão gira em torno da revisão teórica a respeito de conceitos fundamentais a compreensão sólida a respeito dos refugiados. E a seção de número três, se apresenta as inovações legislativas a respeito do assunto, bem como, a criticidade a respeito das mesmas. E por fim, as considerações finais da pesquisa.

2. DOS ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

O artigo aqui apresentado é o resultado de uma pesquisa bibliográfica e documental a respeito dos refugiados. Utilizou-se da pesquisa bibliográfica pela imprescindibilidade da revisão da literatura a respeito do objeto investigado – o que é indispensável -. Não deixando de adentrar na investigação a respeito das leis – no sentido amplo da palavra - que tratam sobre os refugiados, e dados secundários de relatórios, pesquisas, enfim, caracterizando a pesquisa documental.

Como se trata de uma pesquisa mais qualitativa, tendo em vista que a intenção primordial fora apresentar as informações e discutir criticamente à luz das teorias – o que não impediu a utilização de dados estatísticos -, o principal procedimento de análise dos textos (teóricos) foi a realização de fichamentos.

3. CONCEITOS PRELIMINARES: DISTINÇÃO DE ASILO E REFÚGIO

É preliminar a conceituação e diferenciação dos dois institutos: asilo e refúgio. Apesar de ambos possuírem fins humanísticos, o campo científico afirma possuírem peculiaridades que os distinguem, pelo menos em conceituações mais clássicas.

A presente análise é relevante, tendo em vista o objeto do presente artigo, que busca discutir a questão dos refugiados e a análise crítica do aparato normativo brasileiro em relação a estes.

4 O CONARE é órgão de deliberação coletivo instituído pelo art. 14, da Lei nº 9.474/1997, sendo formado por atores plurais (representantes do governo, um representante de organização não-governamental que se dedique a atividade de assistência e proteção de refugiados no Brasil e tem a participação do ACNUR (este possui direito a voz, mas não a voto)). É órgão fundamental para tratar a questão dos refugiados.

No que tange ao asilo, este instituto envolve três elementos básicos: o subjetivo, o objetivo e a urgência. O primeiro narra que o requerente de asilo deve ser pessoa estrangeira. O elemento objetivo trata que a conduta deve ter conotação política, não podendo caracterizar crime comum ou atentado aos princípios das Nações Unidas. E, por fim, a urgência diz respeito à existência de perseguição atual (RAMOS, 2011).

A concepção clássica de asilo o percebe como um instituto com forte caráter discricionário e associado à manifestação de soberania do país asilante, não estando sujeito a qualquer espécie de controle por parte de autoridades internacionais.

A própria Resolução n 3.212 de 1967 da Assembleia Geral da ONU, assevera que a concessão de asilo é direito do Estado concedente, não havendo, por consequência, direito subjetivo a asilo político.

Portanto, o elemento político parece ser o fator de *discrimen* entre o asilo e o refúgio. Neste sentido caminha a doutrina internacionalista como demonstram as palavras de Portela (p. 358):

Guido Soares distingue asilo de refúgio afirmando que: a) a concessão do asilo é ato discricionário do Estado, ao passo que a concessão do refúgio é obrigatório para o Estado, uma vez atendidas as exigências definidas nos tratados; b) o controle da aplicação das normas sobre refúgio encontra-se a cargo de órgãos internacionais, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), ao passo que não existe foro internacional dedicado especificamente a acompanhar o tratamento do tema do asilo; c) os motivos para a concessão de asilo são políticos, ao passo que a concessão do refúgio pode se fundamentar em perseguições por motivo de raça, grupo social, religião e penúria; d) as discussões sobre o caráter político ou comum dos atos que motivam o pedido de asilo são irrelevantes no caso dos refugiados.

A respeito das diferenças entre asilo e refúgio, Marcelo Pupe Braga afirma que "Enquanto no asilo o indivíduo é normalmente perseguido por questões políticas e ideológicas, no refúgio as perseguições geralmente ocorrem por motivos de raça, religião, nacionalidade ou outros motivos que se aplicam a um grupo, isto é, a perseguição, em regra, é coletiva, e não individual.

Acentuando esta diferença Leão (2011) considera o asilo uma faculdade do Estado, não devendo satisfação a ninguém, sendo um ato de soberania. Por outra via o asilo é um ato de proteção da própria vida decorrente de compromissos internacionais, consubstanciando o reconhecimento de um direito pré-existente.

Contudo, a perspectiva mais moderna vem questionando esta suposta discricionariedade extrema do Estado asilante, tendo em vista a perspectiva humanista que o instituto jurídico carrega. Portanto, existe uma segunda corrente, do eixo contemporâneo, que tende a trazer novos contornos à concessão do asilo, que talvez se possa falar em uma espécie de discricionariedade mitigada, estando sujeita a apreciação internacional.

Advogando nessa corrente, Ramos (2011, p. 20) pondera 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. Por exemplo, se o Brasil denegar injustamente a concessão de asilo a um indivíduo que será perseguido em seu Estado de origem (caso venha a ser devolvido), poderá ser processado perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos por violação do Pacto de San José. De fato, o artigo 22.8 da Convenção Americana de Direitos Humanos, 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 em virtude de sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas". Essa fórmula genérica representada pela expressão "entregue a outro país" impede que a denegação do asilo pelo Brasil leve ao retorno do indivíduo a território no qual sua vida ou liberdade estejam em risco pelas suas posições políticas. No sistema europeu de direitos humanos, todos os atos de devolução de estrangeiros (denegação de asilo, extradição, expulsão, deportação) podem ser questionados perante a Corte Europeia de Direitos Humanos.

O refúgio, diferentemente do asilo, não está associado às perseguições políticas, mas a manifestações de violência por motivos de raça, de religião, de nacionalidade ou de grupo social. Logo, é forma de proteção concedida àquele que sofre risco atual de violência.

Por certo, a diferença essencial entre asilo e refúgio vem sendo seriamente relativizada, em primeiro ponto porque o instituto do refúgio vem recebendo no cenário internacional uma perspectiva estendida, dissociada das perseguições por pertencimento a grupos, passando a albergar situações mais abertas, envolvendo o perigo individual; em segundo ponto pela relativização da discricionariedade na concessão de asilos, hoje extremamente criticada, fazendo com que os institutos, antes muito próximos por suas finalidades, sejam ainda mais coincidentes com o enfraquecimento do *discrimen político*.

Ultrapassada essas discussões conceituais, imprescindíveis à abordagem do objeto proposto neste texto, passa-se a analisar e discutir a legislação brasileira sobre o tratamento dos refugiados.

4. LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E O TRATAMENTO DOS REFUGIADOS

A norma mãe, se assim podemos dizer diante de sua importância, que regula a questão dos refugiados é a Convenção do Estatuto dos Refugiados e foi adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas.

O narrado diploma internacional foi posteriormente consideravelmente ampliado pelo Protocolo de 1967, relativo ao Estatuto dos Refugiados (ambos, a Convenção e o Estatuto, consubstanciam documentos autônomos, porém relacionados).

Por certo não se quer dizer que o primeiro diploma internacional a tratar da questão dos refugiados foi a Convenção de 1951. Houve outros, como o Ajuste Relativo ao Estatuto Jurídico dos Refugiados Russos e Armênios de 1928; Ajuste Provisório Relativo ao Estatuto dos Refugiados Provenientes da Alemanha de 1936 e Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados Provenientes da Alemanha de 1938 (PAULA, 2008).

Todavia, todos ainda extremamente específicos e ligados a questões pontuais, não havendo ainda, até aquele momento, um verdadeiro

estatuto dos refugiados de forma global, apenas regulações para questões específicas.

A Convenção de 1951 buscou trazer regulamentação mais consolidada, aglutinando a perspectiva da situação dos refugiados até aquele momento histórico, reconhecendo, entre outros aspectos, o caráter social e humanitário desta situação (algo que já se mostrou um grande avanço).

A Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 trouxe a definição de refugiado em seu art. 1º, Inciso A, parágrafo 2º, tendo este a seguinte redação:

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 (grifos nossos).

A definição inaugural envolve elementos subjetivos e temporais que acabam por limitar a conceituação de quem seria o refugiado. Este inexoravelmente teria que ser perseguido (ameaça a vida e/ou liberdade) por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas (elemento subjetivo) e por acontecimentos pretéritos a primeiro de janeiro de 1951 (elemento temporal).

Por óbvio que a questão é tratada de forma demasiadamente incompleta, principalmente quando se percebe a nova dinâmica que os conflitos angariaram na contemporaneidade.

A conceituação acaba por sujeitar à falta de proteção um sem número de indivíduos que não se encaixam na definição específica, pois a razão do deslocamento forçado, apesar de potencialmente coletiva, pode perpassar não por um ato de perseguição em si (violência dirigida a grupos), mas, por exemplo, por um desastre natural⁵ ou por um cenário de crise econômica que faz com que boa parte da população reste privada de elementos materiais mínimos⁶.

⁵ O terremoto ocorrido no Haiti em 2010.

⁶ Como ocorre na Venezuela atualmente.

O conceito clássico não acoberta situações coletivas de perigo individual, estando demasiadamente ligada a fatores transindividuais: a ideia de grupo religioso, étnico ou de convicção política.

Não se desmerece o tratamento inicial concedido pelo narrado diploma internacional, a própria natureza restritiva, inclusive quanto ao tempo, deixa latente a marca de seu período de criação, após a segunda grande guerra.

Neste momento, com a Europa destruída, um contingente populacional se viu obrigado a deslocar-se, gerando um problema que talvez, à época, não fosse percebido como algo que duraria por muito mais tempo do que aquele pós-guerra (ALMEIDA, 2011).

Em relação ao aspecto restritivo do conceito de refugiados, basilares são as palavras de Paula (2008, p. 53.):

Nesse sentido, atualmente, as pessoas sob competência do ACNUR são significativamente maiores do que as responsabilidades assumidas pelos Estados-parte da Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967. Esses documentos trazem características do contexto em que foram redigidos, o que resulta em relativa incapacidade de tratar de vários dos novos desafios contemporâneos, principalmente em relação à definição do termo refugiado.

Portanto, partindo-se da concepção clássica de refugiados foram construídos conceitos mais amplos e desligados da perspectiva estrita dos traumas da segunda guerra mundial.

O primeiro conceito ampliado surgiu na Convenção da Organização da Unidade Africana- OUA de 1969, aparecendo nas Américas na Declaração de Cartagena de 1984 (HAYDU, 2011), que tem como um de seus elementos principais a terceira conclusão da narrada convenção:

Terceira - Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma necessário encarar a extensão do conceito

de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

A convenção de Cartagena trouxe como um dos elementos caracterizadores da condição de refugiado a possibilidade do país de origem experimentar situação de violação generalizada dos direitos humanos (LEÃO, 2011).

Apesar do Brasil não ter sido signatário do Tratado de Cartagena, possui ato normativo de grande valia para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, qual seja a Lei nº. 9.747/1997.

O referido diploma legal adota uma concepção ampla de refugiado, estando compatível com as perspectivas modernas que permeiam a doutrina internacionalista. A conceituação de refugiado está prevista no art. 1, incisos I, II e III, da lei de refugiados⁷.

Nos dois primeiros incisos consta o núcleo sólido da perspectiva de refugiado, já tratada desde 1951, associada, portanto, à violência (perseguição), ou risco de violência.

O Inciso III traz hipótese mais aberta, tratando da *grave e generalizada violação de direitos humanos* como elemento idônea a caracterizar a condição de refugiado. Logo, a lei brasileira não resta mais presa à construção original de 1951, lidando melhor com a origem dos fluxos migratórios complexos da atualidade.

⁷ Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Todavia, mesmo com a amplitude concedida pelo diploma brasileiro se comparado à convenção de 1951, existem questões pertinentes e que ainda criticam o dispositivo por não ser suficiente, ignorando outras possibilidades (GOMES, BRAGA & SANTANA, 2008).

Todavia, o instituto do refúgio recebe algumas críticas por não abranger todos os casos considerados necessários nem na esfera global, nem na regional. Muitas situações, tais como as de vítimas de desastres ambientais ou ainda os perseguidos por exercerem seu direito de greve não são contemplados por essa lei, mesmo que estes indivíduos também sejam forçados a saírem de seus países rumo a outros territórios (GOMES, BRAGA & SANTANA, 2008, p. 13).

Portanto, mesmo compreendendo que a legislação brasileira representa considerável avanço em relação às normas internacionais, é necessário perceber que a mesma não alberga situações que cotidianamente corroboram para a acentuação de fluxos migratórios complexos como, por exemplo, questões naturais ou econômicas (LEÃO, 2011).

As questões ambiental e econômica alavancam os deslocamentos de indivíduos, como se percebe pelo Haiti quando da ocorrência do terremoto de 2010 e da atual crise econômica Venezuelana.

Neste rumo tais indivíduos não teriam direito ao *status* de refugiado, restando mitigado, de certa forma, instituto jurídico de nítido caráter humanitário, situação que não pode deixar de merecer severas críticas e precisa ser analisada com maior acuidade pelos Estados nacionais.

Acentuando o explanado pode-se ressaltar, segundo dados do CONARE, que o país de origem com maior número de solicitações de refúgio é o Haiti que, até 20/03/2016, possuía 48.371 pedidos acumulados até aquela data.

A análise da Lei nº. 9.747/1997 deve ter como lente de apreciação o princípio da dignidade humana, que inclusive, é considerado um dos axiomas de maior grandeza (art. 1º, III, da Constituição Federal), da valorização do homem como indivíduo capaz de realizar escolhas e de se autodeterminar, devendo-se buscar a construção de uma ordem jurídica justa calcada nos princípios da dignidade da pessoa humana, da solidariedade e da tolerância (ALARCÓN, 2011).

Seguindo o norte de buscar um âmbito mais aberto, a norma brasileira traz a previsão do que denomina direito de extensão. Este amplia os efeitos

da condição de refugiado aos membros do grupo familiar desde que atendam simultaneamente duas condições: dependam economicamente do refugiado e estejam no território nacional (art. 2º, da Lei n 9.474/1997).

Parece adequado compreender que a expressão grupo familiar deve ser entendida de forma ampla, não estando vinculada, necessariamente, aos laços de sangue, mas como indivíduos que se relacionam entre si ligados por uma relação de interdependência afetiva, algo que vai muito além da mera proximidade biológica.

Desta forma, a legislação brasileira, neste ponto, caminha adequadamente, pois o indivíduo que migra forçadamente pelas mais diversas condições encontra-se em estado de evidente vulnerabilidade, sendo fundamental o seu reconhecimento como pessoa humana e, por consequência, de todos os direitos inerentes a esta condição, sendo a manutenção do núcleo familiar (pelo direito de extensão) caminho adequada para consolidar este norte.

Com toda a certeza a busca da integração efetiva do refugiado no país de destino deve nortear toda atuação do aparato institucional internacional e nacional.

A condição peculiar de refúgio exige um conjunto articulado de ações que permita a inserção social de forma mais adequada de um indivíduo que forçadamente deixa sua morada para imergir em uma cultura totalmente nova, algo extremamente diferente do que ocorre com um migrante, em que há voluntariedade no deslocamento e, portanto, este estaria mais preparado para a alteração vindoura (VEDOVATO, 2011).

A proximidade familiar estimulada pela legislação brasileira parece observar a importância de laços próximos como um mecanismo de inserção menos traumático e permitir a interação das relações sociais entre o ambiente do local e do destino com maior fluidez.

Por certo, o conceito ampliado é um nítido avanço, porém não existem direitos absolutos, pelo menos este é o prisma trazido pela Lei n. 9.747/1997, que elenca em seu art. 3º aqueles indivíduos que não podem ser enquadrados na condição jurídica de refugiados.

Parece advir de seu dispositivo duas lógicas elementares: a primeira como uma forma de evitar a utilização de diversos recursos para a mesma finalidade, a situação de risco já foi resolvida (incisos I e II) e no caso de indivíduos que cometam crimes abomináveis e/ou contrários aos fins das Nações Unidas (incisos III e IV).

Em diversos dispositivos a legislação brasileira brinda o princípio do *non-refoulement* (parágrafo 1, do art. 7; art. 32 e art. 33, todos da Lei n. 9.747/1997), sendo este, em suma, a proibição de retornar o refugiado para o país em que possa sofrer algum tipo de perigo, que esteja em risco. Tal princípio já havia sido previsto no art. 33 da Convenção de 1951.

Contudo, a legislação brasileira parece conter pontos que destoam da lógica de proteção internacional, permitindo exceções em relação ao *non-refoulement* nos casos de indivíduos que tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas, tráfico de drogas, ou seja culpado de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas (tudo como se percebe da análise do art. 33 c/c os incisos III e IV do art. 3º da Lei n. 9.747/1997).

Destoante porque o *non-refoulement* vem sendo analisado como uma norma de proteção da pessoa humana, aglutinando ramos antes compreendidos isoladamente (Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Desabrigados), angariando um plexo protetivo muito maior, aumentando, inclusive, força em tratados, decisões e costumes com matérias próximas, mas não necessariamente focados nos direitos dos refugiados (Convenção Contra a Tortura de 1984, por exemplo).

Neste sentido vale salientar caso emblemático do Comitê Contra a Tortura no caso *Tapia Paez versus Suécia*. Seguem as palavras de Paula (2008, p. 55/56) em relação ao caso:

O caso *Tapia Paez versus Suécia* mencionado acima é emblemático. Ele envolveu um nacional peruano membro ativo do grupo militante Sendero Luminoso, que foi excluído da concessão de refúgio pelas autoridades suecas sob o Artigo 1º(F) da Convenção para os Refugiados de 1951, uma vez que ele havia sido armado e se engajado em crimes durante as suas atividades políticas no Peru. Contudo, o Comitê considerou que devido às suas atividades militantes no país de origem, o Sr. *Tapia Paez* estava sob a proteção do Artigo 3º da Convenção contra a Tortura, por haver motivos substanciais para acreditar que ele seria torturado se retornasse ao Peru. Ao chegar a essa conclusão, o Comitê afirmou que “the nature of the activities in which the person concerned engaged cannot be a material consideration when making a

determination under article 3º of the Convention.”

Desta forma a materialidade da conduta anteriormente exercida parece, segundo o CCP, não influenciar na decisão de retorno ou não do indivíduo. A situação protagonista é a potencialidade de risco se aquele for efetivamente devolvido, havendo esta, não deve-se permitir o retorno.

A porosidade da legislação brasileira no que tange a aplicação do princípio do *non-refoulement* e da própria definição jurídica de refugiados, com as diversas exceções demonstradas ao norte, possibilita em grande medida a adoção de decisões no âmbito nacional que destoem de orientações internacionais expedidas pela ACNUR (não há uma esfera internacional obrigatória e vinculante neste caso) e que até ignorem o caráter humanitário dos institutos jurídicos, situação que acaba por fragilizar a atuação internacional em relação à questão dos refugiados (VEDOVATO, 2011).

É inegável o avanço brasileiro quanto à temática de proteção aos refugiados. Todavia, não é este o resultado satisfatório a lidar com as mazelas mundiais. A preocupação com um direito cosmopolita é o que deve ligar não apenas o Brasil, mas a todos os países que estão inseridos na questão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto foi possível perceber que os fluxos migratórios não voluntários vêm angariando maior relevância, tanto pelo aumento exponencial do número de indivíduos que os compõe quanto pela complexidade de suas origens na contemporaneidade.

Seguindo este caminho, o número de refugiados vem aumentando drasticamente e neste mesmo momento histórico a bandeira nacionalista da extrema direita vem ganhando força na Europa e Estados Unidos.

Portanto, o tratamento da questão dos refugiados merece grande atenção e a atuação do Brasil como um agente importante na América do Sul no tratamento desta temática.

Neste sentido a legislação brasileira sobre refugiados é notoriamente um avanço (o próprio direito de extensão é uma prova contundente disto). Todavia, na perspectiva internacional mais moderna esta ainda precisa avançar na compreensão humanitária que o instituto do refúgio consubstancia, prescindindo, portanto, de qualquer espécie de questão política (colocada por meio de exceções) na determinação da condição de refugiado.

REFERÊNCIAS

- ALARCÓN, Pietro de Jesus Lora. Valores constitucionais e Lei 9.474 de 1997. Reflexões sobre a dignidade humana, a tolerância e a solidariedade como fundamentos constitucionais da proteção e integração dos refugiados no Brasil. In RAMOS, Andre de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis (Orgs). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: CL-A, 2011.
- ALMEIDA, M. H. **O direito como bem político**. Rio de Janeiro: Abet, 2011.
- BRASIL, República Federativa. **Lei Nº 9747/97**: Lei dos refugiados. Brasília. 2017.
- CONARE, Convenção Relativa ao Estatuto dos refugiados. **Protocolo sobre o Estatuto dos refugiados**. Ministério da Justiça, SNJ, 2007.
- GOMES, Fernando Soares; BRAGA, Fernando Ursine; SANTANA, Bruno Borges. **A questão dos refugiados no Brasil**: uma breve análise geopolítica, legal e conjuntural. International Journal of Refugee Law, 2008.
- HAYDU, Marcelo. A integração de refugiados no Brasil. In RAMOS, Andre de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis (Orgs). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: CL-A, 2011.
- LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. CONARE: Balanço de seus 14 anos de existência. In RAMOS, Andre de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis (Orgs). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: CL-A, 2011.
- MENEZES, Fabiano L. de. O panorama da proteção dos refugiados na América Latina. In RAMOS, Andre de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis (Orgs). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: CL-A, 2011.
- PAULA, Bruna Vieira de. O princípio do non-refoulement, sua natureza jus cogens e a proteção internacional dos refugiados. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos, v. 7, n. 7, 2006/2007**.
- PIÇARA, Nuno. **A União Europeia e “a crise migratória e de refugiados sem precedentes”**: crónica breve de uma ruptura do sistema europeu comum de asilo. e-Pública Vol. 3 No. 2, Novembro 2016 (001-040).
- RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In RAMOS, Andre de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis (Orgs). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: CL-A, 2011.
- VEDOVATO, Luís Renato. Direito dos refugiados e realidade: a necessária diminuição das distâncias entre o declarado e o alcançado. In RAMOS, Andre de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis (Orgs). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: CL-A, 2011.