

**XXVI ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI BRASÍLIA – DF**

**DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS
HUMANOS II**

GILMAR ANTONIO BEDIN

VLADMIR OLIVEIRA DA SILVEIRA

TERRIE R. GROTH

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

Direito internacional dos direitos humanos II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Gilmar Antonio Bedin; Vladimir Oliveira da Silveira; Terrie R. Groth - Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-434-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: O papel do Direito nas Políticas Públicas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais.
2. Direitos Humanos.
3. Proteção.
4. Direito Fundamental. XXVI Encontro Nacional do CONPEDI (26. : 2017 : Brasília, DF).

CDU: 34



XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS II

Apresentação

A história de afirmação e reconhecimento dos direitos humanos no âmbito internacional já possuem uma longa caminhada. Este processo teve início ainda na primeira metade do Século 20 (com a afirmação, entre outros fenômenos, do chamado Direito Humanitário) e tem na Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1948, um sólido marco histórico e uma de suas referências legais mais significativas.

Este destaque dado à Declaração Universal de 1948 deve-se, por um lado, a sua relevância política e, por outro lado, a sua abrangência (estabelece direitos de natureza bastante diferentes). Em relação a sua abrangência, destaca-se o fato que o referido documento legal internacional envolve direitos civis, políticos, econômicos e sociais, e direitos culturais. Isto fica ainda mais evidente, em 1966, quando a própria ONU adota os dois pactos complementares para dar efetividade prática à Declaração de 1948: o Pacto Internacionais de Direitos Civis e Políticos e o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

No que se refere a relevância política da Declaração de 1948, é importante destacar que ela representa uma ruptura simbólica do conceito de soberania. A Declaração afirma que independente de fronteiras e nacionalidade, as violações cometidas contra qualquer pessoa são sempre condenáveis e os direitos humanos não dependem da vontade dos Estados e de seus interesses.

Esta transformação simbólico-política é fundamental, pois passa impedir que os Estados possam alegar que suas práticas, que violam os direitos humanos é apenas um problema de jurisdição doméstica, restrito ao domínio interno dos Estados, uma decorrência de sua autonomia e liberdade. Com isto, emerge a ideia de que os direitos humanos é um tema global e que os indivíduos não são meros expectadores, mas verdadeiros sujeitos do direito internacional.

É justamente este pressuposto político-jurídico o fenômeno que impulsionou a formação do Direito Internacional dos Direitos Humanos e o que permitiu o processo contínuo de constante atualização legislativa do tema (seja em seus aspectos gerais, como ocorreu com a

Declaração de Viena, de 1993, ou em relação a alguns aspectos específicos, como ocorreu com a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de 2006). Este é também o fato que impulsionou a formação dos Sistemas Regionais de Direitos Humanos.

Com esta trajetória, a proteção internacional dos direitos humanos se apresenta hoje como uma grande conquista. Neste sentido, percebe-se os avanços alcançados na proteção dos direitos humanos e no reconhecimento de sua crescente universalidade. Contudo, é ainda um trabalho incompleto. Por isso, é possível verificar que reiteradamente surgem novos desafios. Daí, portanto, a importância dada pelo Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) ao tema e seus desafios na atualidade.

Os artigos que fazem parte da presente publicação foram apresentados e discutidos no Grupo de Trabalho de Direito Internacional dos Direitos Humanos II, realizado no dia 20 de julho de 2017, em Brasília, durante XXVI Encontro Nacional do CONPEDI. As questões destacadas nos artigos apresentam aspectos teóricos e práticos da proteção internacional dos direitos humanos e permitem uma excelente percepção sobre o estágio atual do tema. Por isso, o conjunto dos textos são extremamente relevantes e merecem a atenção e a leitura cuidadosa de todos os interessados no tema dos direitos humanos.

Professor Doutor Vladimir Oliveira da Silveira (PUC/SP)

Professor Doutor Gilmar Antonio Bedin (UNIJUÍ/URI)

Professor Doutor Terrie Ralph Groth (UNB)

ANÁLISE DA (IN)EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS À LUZ DA PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DOS REFUGIADOS.

ANALYSIS OF THE (IN) EFFECTIVENESS OF BRAZILIAN PUBLIC POLICIES CONCERNING THE PROTECTION OF THE HUMAN RIGHTS OF THE REFUGEES.

Julieth Laís do Carmo Matosinhos Resende

Resumo

De acordo com dados recentes divulgados pela ONU, há aproximadamente 21 milhões de Refugiados no mundo, e esse número tende a aumentar, consideravelmente, nos próximos anos. Nesse sentido, os Estados terão que desenvolver políticas públicas capazes de atender à essa nova demanda. Portanto, o presente estudo tem como objetivo analisar a (in)efetividade das políticas públicas brasileiras na proteção dos direitos humanos dos refugiados, verificando os principais desafios atuais e propondo ao final do estudo, possíveis soluções para a problemática estabelecida. Utilizou-se como metodologia o levantamento de dados por meio de pesquisa bibliográfica e documental, adotando-se o método indutivo.

Palavras-chave: Refugiados, Direitos humanos, Políticas públicas brasileiras, Proteção, (in) efetividade

Abstract/Resumen/Résumé

According to recent data released by the UN, there are approximately 21 million refugees worldwide and this number tends to increase considerably in the coming years. Therefore, states will have to develop public policies capable of meeting this new demand. Thus, this paper has the objective of analyzing the (in) effectiveness of Brazilian public policies in the protection of the human rights of refugees through the analysis of the main current challenges and proposing, at the end, possible solutions to this problem. The methodology used was the survey of data by means of bibliographical and documentary research, adopting inductive method.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Refugees, Human rights, Brazilian public policies, Protection, (in) effectiveness

1. INTRODUÇÃO

A proposta deste artigo é analisar a (in)efetividade das políticas públicas brasileiras na proteção dos direitos humanos dos refugiados, além de verificar os principais desafios contemporâneos e propor ao final do estudo, possíveis soluções para a problemática estabelecida.

Historicamente, a preocupação com direitos humanos se desenvolveu a partir da Segunda Guerra Mundial, que se concretizou com os inúmeros tratados e declarações internacionais com o objetivo de estabelecer normas para a proteção dos direitos humanos, por outro lado, surgia o problema da capacidade de implementação de forma efetiva de tais regras e princípios. De acordo com a doutrina do esgotamento dos recursos internos tem-se que os Estados são os principais responsáveis pela implementação da proteção dos direitos humanos, assim a responsabilidade se volta para à ordem jurídica e política interna.

A busca pela maior participação possível dos Estados, por meio da ratificação dos documentos internacionais e a elaboração de leis nacionais tem sido, com certeza, imprescindível para se alcançar os fins desejados de proteção. No entanto, o que se percebe é que na prática, esses mecanismos não são efetivamente implementados, dessa forma, o maior desafio é garantir que os Estados venham a cumprir as normas de proteção aos direitos humanos.

De acordo com dados recentes divulgados pela ONU, há aproximadamente 21 milhões de Refugiados no mundo, e esse número tende a aumentar, consideravelmente, nos próximos anos. Nesse sentido, os Estados terão que desenvolver políticas públicas capazes de atender à essa nova demanda, oferecendo condições dignas de subsistência e integração de forma efetiva na proteção dos direitos humanos no contexto da atual crise de refugiados.

O Brasil tem-se destacado na proteção de refugiados, principalmente com o advento da Lei nº 9.474/97, que define mecanismos para a implementação da Convenção dos Refugiados de 1951 e institui o Conselho Nacional para Refugiados (CONARE). Além do apoio do Estado brasileiro, os refugiados contam com o ACNUR, sociedade civil e entidades. Assim, o que se percebe, é que o país tem-se mostrado cada vez mais acolhedor, aceitando inúmeros refugiados de toda parte do mundo. No entanto, a presente pesquisa tem como intuito analisar se tais políticas públicas brasileiras tem alcançado, realmente, a efetividade na proteção dos direitos humanos dos refugiados.

Nesse sentido, a presente pesquisa examina esta questão no plano do Brasil contemporâneo, investigando em que medida e através de quais políticas públicas, o país tem

alcançado, ou busca alcançar, a observância interna da proteção dos direitos humanos dos refugiados, tendo em vista seus compromissos internacionais. Trata-se, portanto, de um trabalho que deve interessar todos aqueles que se preocupam com os direitos humanos em uma perspectiva da relação entre os compromissos internacionais assumidos e a ordem interna brasileira no contexto da proteção dos direitos humanos dos refugiados.

Em virtude dos níveis sem precedentes de pessoas em deslocamento pelo mundo e diante dos desafios atuais enfrentados tanto em âmbito internacional como na ordem interna, justifica-se a escolha do tema pela sua atualidade, relevância social do problema e o renovado interesse pelos desafios no cenário brasileiro. Além disso, justifica-se pela contribuição em que essa pesquisa proporcionará como possíveis respostas na conclusão que se pretende chegar ao final dos trabalhos, possibilitando, assim, um embasamento mais consistente em forma de sugestões, possíveis modificações e aperfeiçoamento no âmbito da realidade temática.

O método utilizado será o descritivo e analítico, que permitirá uma abordagem de conceitos importante para o desenvolvimento da temática. Será realizada uma pesquisa bibliográfica e documental, com enfoque em leituras doutrinárias, tratados internacionais e outros documentos que digam respeito ao assunto abordado. Dessa forma, o levantamento possibilitará bases teóricas na construção da pesquisa e na descoberta de conceitos que contribuirão para uma conclusão efetiva do presente estudo.

Para isso, o artigo será dividido em dois momentos, o primeiro passo será abordar o Direito Internacional dos Refugiados e o ordenamento jurídico brasileiro. Esse exame do aparato internacional e interno de proteção dos direitos humanos dos refugiados introduz elementos fundamentais para que se desenvolva a análise acerca da (in)efetividade das políticas públicas brasileiras. Nesse sentido, a segunda parte do trabalho é dedicado ao exame sobre a (in) efetividade das políticas públicas no Brasil, diante dos principais desafios atuais, além de abordar algumas propostas de soluções para a problemática estabelecida.

Em suma, objetiva-se com este trabalho avaliar se tais políticas públicas são, realmente, efetivadas na prática, bem como analisar os principais desafios e propor possíveis soluções, tudo isso levando-se em consideração os desafios, diante da atual crise de refugiados.

2 . DELIMITANDO E SITUANDO O OBJETO DE ESTUDO: UMA BREVE ANÁLISE DO DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E DO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.

Historicamente, a preocupação com os direitos humanos ganhou mais atenção após a Segunda Guerra Mundial, tendo em vista as atrocidades cometidas pelo regime nazista. De fato, após esse período do Holocausto, a sociedade internacional despertou-se para a importante necessidade de criar um sistema de proteção aos direitos humanos (PIOVESAN, 2016).

Dentro desse mesmo contexto, encontram-se os denominados Refugiados, categorias de pessoas que tiveram seus direitos humanos e fundamentais violados por parte de seu país de origem em razão de perseguições e violências por motivos de raça, etnia, religião, crença, ideologia, ou até mesmos por desastres naturais, e que, diante da situação de verdadeiro desrespeito e vulnerabilidade, buscam outro lugar que lhe ofereça o mínimo de proteção. Conforme Valerio de Oliveira Mazzuoli:

O tema dos refugiados tem ganhado a atenção especial do direito internacional a partir da década de 1920, em decorrência dos acontecimentos do pós-Primeira Guerra, intensificando a partir da segunda Guerra Mundial. De fato, o deslocamento de milhares de pessoas na Europa, especialmente durante o segundo período, tanto para fugir do regime nazista quanto para servir de mão de obra escrava para as potências em guerra, culminou-se na preocupação da sociedade internacional em estabelecer um sistema de proteção para os deslocados, inspirando toda uma normatização protetiva a partir de então.” (MAZZUOLI, 2016, 348).

Os refugiados possuem um regime legal específico em proteção aos seus direitos denominando Direito Internacional dos Refugiados, que é regulamentado pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951¹ e pelo seu Protocolo de 1967². Esses são os dois instrumentos de maior destaque no plano global. Sua disposição mais importante, o princípio de *non-refoulement* (que significa não devolução) é o alicerce do regime. De acordo com este princípio, refugiados não podem ser expulsos ou devolvidos a situações onde suas vidas ou liberdade possam estar sob ameaça, sendo os Estados os primeiros responsáveis por assegurar essa proteção (MAZZUOLI, 2016). Cabe destacar, ainda, que há regulamentações regionais como a Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos de 1969³ e a Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984⁴.

¹ Promulgada no Brasil pelo Decreto nº 50.2015, de 28.01.1961.

² Promulgada no Brasil pelo Decreto nº 70.946, de 07.08.1972.

³ No âmbito da União Africana.

⁴ No âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Recentemente, no dia 19 de setembro de 2016, a Assembleia Geral das Nações Unidas, contando com assinatura de todos os 193 Estados-membros, aprovaram a Declaração de Nova York sobre Refugiados e Migrantes. O documento já é considerado por muitos como o maior marco atual sobre o assunto, pois busca examinar a questão dos refugiados e migrantes diante dos desafios da realidade dos grandes deslocamentos, estabelecendo compromissos e metas a seguir, além de um processo de negociações para adoção de dois Pactos Globais em 2018.

O alto-comissário da ONU para Refugiados, Filippo Grandi, durante a cerimônia de abertura da reunião fez o seguinte pronunciamento: “Hoje, temos a oportunidade extraordinária de mudar de marcha”, acrescentando que a declaração “marca um compromisso político com força e ressonância sem precedentes” (ACNUR, 2016).

O objetivo da declaração é que os governos promovam engajamento político, financiamento e atos concretos de solidariedade e apoio aos países de acolhida e de busca de soluções efetivas para os refugiados. Como não poderia ser diferente, devido ao histórico de preocupação com as causas humanitárias, o Brasil assinou a Declaração de Nova York assumindo vários compromissos com relação à proteção dos direitos humanos dos refugiados e migrantes.

Além disso, no dia 20 de setembro de 2016, um dia após a aprovação da Declaração de Nova York sobre Refugiados e Migrantes, foi realizada a Cúpula de Líderes sobre Refugiados convocada pelo então presidente Barack Obama. A reunião ocorreu em Nova York e contou com a presença de aproximadamente 50 países, dentre eles o Brasil.

O país se comprometeu em receber 3.000 refugiados, destinar mais de 1 milhão de reais em recursos para as iniciativas assistenciais. Além disso, oferecerá mais cursos de português por meio do PRONATEC⁵, além de curso de empreendedorismo em parceria com o SEBRAE⁶. A reunião foi avaliada, pela ACNUR, como o primeiro resultado positivo da Declaração de Nova York, já que possibilitou medidas mais efetivas assumidas pelos participantes.

Percebe-se, portanto, que o Brasil tem-se preocupado com a questão dos refugiados. Nesse sentido, o ordenamento jurídico brasileiro, através da Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, estabelece sobre o tratamento igualitário aos brasileiros e estrangeiros residentes no país, assegurando a possibilidade de acesso às políticas públicas, além disso, em seu art. 4º, inciso II, dispõe sobre a prevalência dos direitos humanos.

⁵ Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego.

⁶ Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.

O país possui uma legislação específica, a Lei 9.474 de 22 de julho de 1997, que demonstra o compromisso com os direitos humanos dos refugiados, estabelecendo sobre a implementação de políticas públicas para efetivação destes direitos e a integração dos refugiados. Assim a Lei nº 9.474/97, estabelece os mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, definindo critérios para a concessão de refugiados no país, além de criar o Conselho Nacional dos Refugiados (CONARE).

O Conselho Nacional de Refugiados é um órgão colegiado, presidido pelo Ministério da Justiça, e composto por representantes pelo Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho, Ministério da Saúde, Ministério da Educação e do Desporto, Departamento de Polícia Federal, além de um representante de organização não-governamental. De acordo com a Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997, que institui o Conselho Nacional de Refugiados:

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

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

II - decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;

III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;

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

V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei. (BRASIL, 1997)

Cabe destacar que a Lei nº 9.474/97 é a primeira lei nacional a implementar um tratado de direitos humanos no país e é a lei mais ampla na América Latina sobre o tema, além disso adota um conceito ampliado de refugiados⁷ estabelecendo o seguinte:

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. (BRASIL, 1997)

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), conhecida como Agência da ONU para Refugiados, foi criado em 1950 com objetivo inicial de proteger e prestar assistência às vítimas de perseguição e violação generalizada dos direitos humanos.

⁷ Tal conceito foi ampliado baseado na Declaração de Cartagena de 1984.

Atualmente, possui como função dirigir e coordenar ações internacionais como forma de proteção aos direitos humanos e ajudar os refugiados em todo o mundo. De acordo com site oficial da ACNUR:

As Nações Unidas atribuíram ao ACNUR o mandato de conduzir e coordenar ações internacionais para proteção dos refugiados e a busca por soluções duradouras para seus problemas. A principal missão do ACNUR é assegurar os direitos e o bem-estar dos refugiados. Nos esforços para cumprir seu objetivo, o ACNUR empenha-se em garantir que qualquer pessoa possa exercer o direito de buscar e gozar de refúgio seguro em outro país e, caso assim deseje, regressar ao seu país de origem. Ao prestar assistência aos refugiados no regresso ao seu país de origem ou na sua instalação em um outro país, o ACNUR também trabalha na busca por soluções duradouras para os problemas dessas pessoas. (ACNUR, 2016).

Nesse primeiro momento, conclui-se que é realmente necessário que haja um diálogo entre o sistema internacional e o interno⁸, ou seja, um estrita relação entre o Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil, como forma de efetivar cada vez mais a proteção dos refugiados, tendo em vista que o desafio maior na efetivação dos mecanismos de proteção está relacionado, em grande parte, na dependência da vontade política dos Estados.

Assim, esses desafios vão desde a cooperação internacional até a educação interna para a integração de refugiados, isso porque algumas pessoas acreditam que o acolhimento mostra-se como uma ameaça aos seus próprios direitos, em especial de seus direitos sociais, principalmente na perda da oportunidade de emprego. Infelizmente, isso, muitas vezes, gera a criação de limitações por parte dos Estados como forma de evitar essa insatisfação e o fenômeno do refúgio em seu território.

Nesse aspecto, esse fato pode ser denominado como “colisões de direitos fundamentais idênticos de titulares diferentes”, que pode ser solucionado através da Lei de Sopesamento, aplicando o princípio da ponderação para a escolha do princípio de maior peso no caso concreto, gerando uma flexibilização dos direitos envolvidos para que alcance a melhor solução (ALEXY, 2008).

Como explica Liliana Lyra Jubilut:

Ocorre que, com os problemas sociais enfrentados pelos Estados atualmente, agravados pelo fenômeno da globalização, é raro encontrar pessoas dispostas a flexibilizar os seus direitos para contemplar uma maior gama de titulares, residindo nesse fato um dos grandes entraves à difusão do Direito Internacional dos Refugiados, no que concerne à sua integração nos países de acolhida (JUBILUT, 2007, p.206)

⁸ Para detalhes sobre aplicação do “diálogo das fontes” nas relações internacionais entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito interno, v. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Tratados internacionais de direitos humanos e direito interno*.

A busca pela maior participação possível dos Estados, por meio da ratificação dos documentos internacionais relativos ao tema e da elaboração de leis nacionais tem sido, com certeza, imprescindível para se alcançar os fins desejados de proteção. No entanto, o que se percebe é que na prática, esses mecanismos não são efetivamente implementados. Assim, é preciso, urgentemente, que sejam adotadas providências mais eficazes para que os Estados atuem de maneira efetiva na aplicação de tais mecanismos, que esses instrumentos não fiquem apenas no papel, mas que façam parte da realidade prática dos refugiados e da sociedade acolhedora.

Diante dessa situação, atualmente tem-se percebido que a ONU através da ACNUR em cooperação com Estados, além de parceria com sociedade civil e com entidades, tem-se preocupado em adotar medidas e estratégias com o objetivo de buscar uma proteção mais efetiva aos direitos humanos dos refugiados.

3. ANÁLISE DA (IN)EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

Nos últimos anos, houve no Brasil, um forte aumento de solicitação de refúgio, tendo em vista a atual crise mundial de refugiados. Dados do Comitê Nacional para Refugiados mostram que o número de solicitantes de refúgio no Brasil passou de 996 em 2010 para 28.670 em 2015. A maior parte vem da Síria com 2.298 pessoas, seguida de Angola, Colombia, Republica Democrática do Congo e Palestina (CONARE, 2016).

Em virtude dos níveis sem precedentes de refugiados pelo mundo e dos desafios atuais enfrentados tanto em âmbito internacional como na ordem interna, os Estados terão que desenvolver políticas públicas capazes de atender à essa nova demanda, proporcionando condições dignas de subsistência e integração de forma efetiva na proteção dos direitos humanos em seus territórios.

O Brasil é uma referência mundial no acolhimento de refugiados, possuindo uma legislação considerada modelo. A posição tradicional do Brasil tem sido essa, tanto internamente quanto nos fóruns internacionais, sendo um país reconhecido por políticas públicas bem avançadas, possuindo, inclusive, um programa de visto humanitário para refugiados sírios, que oferece oportunidade de acolhida aos refugiados sem que tenham que fazer perigosas travessias pelo mar. Nesse sentido a ACNUR tem desenvolvido um trabalho com o governo brasileiro para garantir que a política do estado se mantenha (ACNUR, 2016).

No Brasil, algumas iniciativas concretas já vêm sendo realizadas em parceria entre governo e diferentes setores da sociedade para a proteção dos refugiados. A Universidade Federal de São Carlos, no Estado de São Paulo, foi a pioneira em instituir o primeiro vestibular para refugiados. Além disso, outras universidades, como Universidade Federal de Minas Gerais admite refugiados nos cursos de graduação, oferecendo, ainda, bolsa de manutenção, apoio psicológico, acesso a programas de moradia e estágios remunerados.

O CONARE recentemente mudou o aspecto da documentação provisória, o que pode ser considerado uma iniciativa importante gerando maior credibilidade. Nesse mesmo sentido, a Polícia Federal retirou do documento oficial, a palavra “refugiados”, que muitas vezes causa preconceito devido ao desconhecimento sobre o que o status dessas pessoas, passando a denominar “residente”.

O Ministério do Trabalho e Emprego, também, alterou a identificação na Carteira de Trabalho, eliminando o termo “refugiado” passando a adotar simplesmente “estrangeiros com base na lei 9.474/97”, o que ajuda no combate à discriminação e exploração que são expostos os refugiados na busca pela oportunidade de emprego.

Política eficaz foi também a criação de uma rubrica no orçamento da União destinada à acolhida aos refugiados. Com relação à saúde, a criação de centros para atendimento aos refugiados é outra medida importante, como exemplo, cabe destacar o primeiro Centro de Referência para a Saúde dos Refugiados, instalado no Hospital dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro. Este foi criado com o intuito de capacitar profissionais do Sistema Único de Saúde (SUS) no atendimento específico aos refugiados.

Os refugiados no Brasil contam, ainda, com apoio de ONGs, como as Cáritas de São Paulo e do Rio de Janeiro, que se dedicam à assistência aos refugiados no país, trabalhando na defesa dos direitos humanos. O Instituto de Reintegração do Refugiado – ADUS- é outra organização sem fins lucrativos que atua no Brasil desde 2010, apoiando os refugiados no acesso ao mercado de trabalho, à educação, à moradia, à saúde, ao crédito, à assistência social, além de outros direitos. (ADUS, 2016).

Além das Cáritas e Adus, os Refugiados contam com importantes ações na área da educação, através de Universidades, como PUC-SP, PUC-RJ, UFMG, USP, UVV entre outras. Quanto a integração no trabalho, atuam SENAI⁹ e SENAC¹⁰, que oferecem curso

⁹Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

¹⁰ Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

profissionalizantes para refugiados. Com relação à integração através da cultura, pode-se citar o SESC¹¹. (BÓGUS e RODRIGUES, 2011)

No entanto, com relação às políticas públicas brasileiras para refugiados ou o acesso destes às já existentes, percebe-se que muitos vezes, há dificuldade da efetiva implementação, pelo fato de que nos últimos anos o número de refugiados tem aumentado consideravelmente, isso implica em algumas dificuldades, principalmente nas questões estruturais de recepção dessas pessoas, que necessitam de um apoio maior devido a vulnerabilidade, precisam de abrigo e apoio financeiro, tendo em vista que a boa parte dos refugiados estão fugindo de países que estão em guerras, e por isso não estão estruturados para começar a vida aqui no Brasil.

Apesar dos avanços na política de acolhimento de refugiados no Brasil, segundo alguns estudos sobre as principais dificuldades para os refugiados no país, principalmente a recente pesquisa coordenada por Liliana Lyra Jubilut, pode-se destacar que as há barreiras que dificultam a vida dos refugiados, especialmente no que diz respeito ao acesso a direitos básicos, como saúde, educação, moradia e trabalho.

Primeiramente, deve-se destacar que a falta de conhecimento linguístico é um dos principais obstáculos, dificultando o acesso a todos os direitos básicos no Brasil. A maioria dos refugiados que chegam no país não tem proficiência em português, ao mesmo passo que, grande parte dos funcionários públicos não tem conhecimento de outros idiomas. Essa situação dificulta ainda mais a vida dos refugiados, uma vez que não recebem informações e atendimento adequado. (JUBILUT, 2015)

A questão linguística, ainda, dificulta o acesso à educação, em todos os níveis, gerando inúmeros obstáculos para conseguir o primeiro emprego. Além disso, as exigências brasileiras para revalidação de diplomas tem-se destacado como outro empecilho. A falta de informação e capacitação dos funcionários sobre os direitos dos refugiados é outra barreira, ademais a burocracia no atendimento e desinteresse por parte de algumas instituições públicas sobre a questão, também, são consideradas como dificuldades que impede a efetivação dos direitos dos refugiados no Brasil. (JUBILUT, 2015)

Com relação à saúde, os refugiados encontram mais um obstáculo, tendo em vista a realidade brasileira na sobrecarga do sistema de saúde e a falta de recursos, pessoal e equipamento nos serviços públicos. A questão da moradia é outro desafio, uma vez que não há albergues adequados e suficientes, muitos deles não tem vagas ou são fornecidas por um período curto. A maioria dos refugiados que chegam no país não tem condições financeiras de

¹¹ Serviço Social do Comércio.

pagar um aluguel, devido ao valor elevado, e principalmente por dificuldade de inserir no mercado de trabalho. (JUBILUT, 2015)

A falta de oportunidade de trabalho, com certeza, tem sido um dos maiores desafios, além disso quando conseguem emprego, os salários são baixos e há inúmeras violações de direitos trabalhistas, como uma carga horária excessiva e em condições indignas. O medo de perder o emprego, mantém os refugiados nessas condições. Além de todos os obstáculos enfrentados, os refugiados sofrem com preconceito, discriminação e xenofobia. (JUBILUT, 2015)

Portanto, é preciso que as políticas públicas sejam mais acessíveis para que os refugiados tenham a garantia e proteção dos seus direitos. Assim, diante do que foi apresentado neste artigo, a título exemplificativo, há algumas propostas que podem contribuir para eliminar algumas barreiras.

Dessa forma, é preciso capacitação dos funcionários, tendo em vista que muitas vezes, há a devida prestação dos serviços, mas por questões de falta de conhecimento, muitos refugiados, quando assim se apresentam e entrega os documentos, não são recebem os serviços de forma adequada.

É necessário ampliar os cursos de português, além de desburocratizar o reconhecimento de diplomas. Enfim, melhor coordenação entre as políticas e o atendimento das demandas dos refugiados. Há que se implementar medidas para oferecer uma moradia mais adequada, além de instituir programas de financiamento para atender aos refugiados nos primeiros meses.

Os municípios devem se envolver mais com a questão dos refugiados, pois estão diretamente ligados ao atendimento das necessidades básicas, implementando e criando políticas públicas para esse fim. Cabe aos Estados a Criação de comitês para atendimento e acompanhamento dos refugiados.

É preciso difundir cada vez mais o tema, para que assim as pessoas compreendam a realidade da situação vivida pelos refugiados e a necessidade de proteção e implementação de políticas públicas brasileiras para esse fim. Além disso, é de suma relevância que sejam adotadas mecanismos de fortalecimento do sistema internacional de proteção aos direitos humanos, pois os direitos dos refugiados encontram-se nessa vertente, pois isso evitaria as causas que ocasionam o fenômeno, não apenas dos refugiados, mas de tantas outras violações. É o que salienta Liliana Lyra Jubilut:

Tem-se, assim, que propugnar pela efetivação dos padrões mínimos de direitos humanos acordados internacionalmente, para que a proteção à dignidade dos seres

humanos seja constante e não um simples paliativo, em situações em que a violação é tão grave que faz com que o indivíduo perca o que, nas palavras de Hannah Arendt, o torna humano: a sua comunidade. (JUBILUT, 2007, p. 207)

Feita a presente análise, percebe-se que o Brasil tem-se destacado no acolhimento dos refugiados, no entanto, apesar dos avanços, há, ainda, muito que ser feito para alcançar plena efetividade nas políticas públicas brasileiras. Os desafios são inúmeros, mas é preciso de mais cooperação interna, entre os diversos atores envolvidos, para que haja uma maior conscientização, investimento, solidariedade, apoio, enfim uma série de medidas que serão fundamentais para que seja, realmente, alcançada a efetividade da proteção dos direitos humanos dos refugiados.

4. CONCLUSÃO

Ao cabo desta exposição e da análise desenvolvida é possível concluir que diante da atual crise de refugiados, é preciso que o Brasil, além dos outros países, adotem uma resposta mais abrangente, previsível e sustentável. Nesse sentido, é necessário urgentemente rever as políticas públicas adotadas e criar outras que tenham, realmente na prática, maior efetividade.

O maior desafio certamente não reside no estabelecimento de normas, pois conforme analisado há importantes documentos sobre a proteção dos direitos humanos dos refugiados, tanto no sistema internacional como em âmbito interno. A verdadeira necessidade é a de encontrar maneiras mais eficazes de implementar as normas de proteção, em um espírito de cooperação internacional e responsabilidade interna compartilhada. Assim, é preciso que cada Estado reconheça o seu papel, dessa forma será possível alcançar a verdadeira efetividade na proteção dos direitos humanos dos refugiados.

Portanto, é necessário que sejam adotadas providências mais eficazes para que os Estados atuem de maneira efetiva na aplicação de tais mecanismos, que esses instrumentos não fiquem apenas no papel, mas que façam parte da realidade prática dos refugiados e da sociedade acolhedora. É preciso promover práticas para superação dos desafios e contribuir para implementação de políticas que atendam efetivamente as necessidades dos refugiados, diante da realidade atual.

Conforme analisado, o Brasil possui uma legislação exemplar e com a cooperação da ACNUR, ONGs e outros atores envolvidos na causa, o país tem-se destacado, mundialmente,

no acolhimento dos refugiados. Apesar dos avanços alcançados, percebe-se que há, ainda, algumas barreiras impeditivas no acesso as políticas públicas brasileiras.

No entanto, tem-se que levar em conta a realidade brasileira, já que muitas das dificuldades enfrentadas pelos refugiados, são as mesmas enfrentadas pelos brasileiros, tais como acesso à saúde e a falta de oportunidade de emprego. É claro, que os refugiados são mais vulneráveis e encontram muito mais dificuldades específica devido a seu status.

Nesse sentido, as políticas públicas devem ser criadas levando em consideração a vulnerabilidade dos refugiados, o que permitirá uma melhor proteção, diante dos desafios atuais. É importante ter em mente que políticas públicas voltadas à assistência e integração dos refugiados são imprescindíveis para assegurar-lhes os direitos econômicos, sociais e culturais, em especial o direito a integração, à saúde, trabalho e à educação.

Com certeza, o Brasil tem demonstrado preocupação com a proteção dos refugiados, mas, quando se trata de proteção aos direitos humanos, é sempre necessário o aperfeiçoamento. Nesse sentido, é preciso que os poderes públicos federal, estadual e municipal, com o apoio de outros atores envolvidos com a temática, busquem medidas de forma conjunta e articulada, com intuito do cumprimento da responsabilidade de proteção dos direitos humanos dos refugiados no país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR. **Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados**. Disponível em:<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso: em 28 de abril de 2017.

ACNUR. **Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados**. Acesso em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967>. Disponível em: 28 de abril de 2017.

ACNUR. **60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro**. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/60_anos_de_A_CNUR_-_Perspectivas_de_futuro.pdf>. Acesso em: 01 de maio de 2017.

ACNUR. **A missão do ACNUR**. Disponível em:< www.acnur.org/portugues/informacao-geral/a-missao-do-acnur/>. Acesso em: 29 de abril de 2017.

ACNUR. **Declaração de Cartagena.** Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena>. Acesso em: 28 de abril de 2017.

ACNUR. **Lei 9474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional de Refugiados e Apátridas.** Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2015/Lei_9474-97_e_Coletanea_de_Instrumentos_de_Protecao_Internacional_dos_Refugiados2015.pdf>. Acesso em: 01 de maio de 2017.

ACNUR. **Protegendo Refugiados no Brasil e no Mundo.** Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2016/Protegendo_Refugiados_no_Brasil_e_no_Mundo_2016.pdf>. Acesso em: 02 de maio de 2017.

ACNUR. **Refugio e Hospitalidade.** Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2016/livro_refugio_e_hospitalidade_distribuicao_web.pdf>. Acesso em: 01 de maio de 2017.

ACNUR. **Refúgio no Brasil.** Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2014.pdf>. Acesso em: 03 de maio de 2017.

ADUS. **Relatório Adus 2016.** Disponível em: <www.adus.org.br/programas/projeto-pesquisa-e-conteudo/relatorio-adus-2016/>. Acesso em: 28 de abril de 2017

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais.** Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 5. ed. alemã. São Paulo: Malheiros, 2008.

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

ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. **A proteção jurídica dos grupos vulneráveis e das minorias.** Revista Brasileira de Estudos Constitucionais, Belo Horizonte, v. 4, n.13, p.31-73, jan-mar. 2010.

APPIO, Eduardo. **Direito das minorias.** São Paulo: RT, 2008.

BÓGUS, Lúcia Maria Machado; RODRIGUES, Viviane Mozine. **Os refugiados e as políticas de proteção e acolhimento no Brasil: História e Perspectivas.** Dimensões, vol.27, 2011, p.101-114.

BRASIL, **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.** Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acesso em: 28 de abril de 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 28 de abril de 2017.

BRASIL. **Decreto nº 50.215 de 28 de janeiro de 1961**. Disponível em: <ww2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50215-28-janeiro-1961-389887-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 28 de abril de 2017.

BRASIL. **Decreto nº 70.946, de 07 de agosto de 1972**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/decreto/1970-1979/D70946.htm. Acesso: 28 de abril de 2017.

CANÇADO, Antônio Augusto. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. Volume I. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

CANÇADO, Antônio Augusto. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. Volume III. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

CANÇADO, Antônio Augusto; PEYTRIGNET, Gérard; SANTIAGO, Jaime Ruiz. **Las três vertientes de la proteccion internacional de los derechos de la persona humana**. 1. ed. México: Editorial Porrúa, 2003.

GODINHO, Fabiana de Oliveira. **A proteção internacional dos direitos humanos**. Belo Horizonte, Del Rey, 2006.

JUBILUT, Liliana Lyra (Coord). **Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL) : IPEA, 2015. Disponível em: ensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD_57_Liliana_web3.pdf. Acesso em: 21 maio de 2017.

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

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direito internacional publico**. 10.ed.rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Cursos de direitos humanos**. 3.. ed. rev., atual. e ampl São Paulo: Método, 2016.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Tratados internacionais de direito humanos e direito interno**. São Paulo: Saraiva, 2010.

NAÇÕES UNIDAS. **Acnur planeja dobrar assistência em dinheiro para vítimas de deslocamento forçado até 2020.** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acnur-planeja-dobrar-assistencia-em-dinheiro-para-vitimas-de-deslocamento-forcado-ate-2020/>>. Acesso em: 03 de maio de 2017.

NAÇÕES UNIDAS. **Agência da ONU pede maior cooperação para atender refugiados da América central.** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia-da-onu-pede-maior-cooperacao-para-atender-refugiados-da-america-central/>>. Acesso em: 02 de maio de 2017.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Nova Iorque é oportunidade única para refugiados diz agência da ONU.** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/declaracao-de-nova-york-e-oportunidade-unica-para-refugiados-diz-agencia-da-onu/>>. Acesso em: 03 de maio de 2017.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de NY sobre migrantes e refugiados tem força política e ressonância sem precedentes diz Acnur.** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/declaracao-de-ny-sobre-migrantes-e-refugiados-tem-forca-politica-e-ressonancia-sem-precedentes-diz-acnur/>> Acesso em: 03 de maio de 2017.

NAÇÕES UNIDAS. **Em cúpula de líderes em NY Brasil reafirma compromisso com proteção e dignidade de refugiados.** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/em-cupula-de-lideres-em-ny-brasil-reafirma-compromisso-com-protecao-e-dignidade-de-refugiados/>>. Acesso em: 03 de maio de 2017.

NAÇÕES UNIDAS. **Países tem que aprender a lidar com diversidade e garantir direitos de refugiados e migrantes.** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-paises-tem-que-aprender-a-lidar-com-diversidade-e-garantir-direitos-de-refugiados-e-migrantes/>>. Acesso em: 02 maio de 2017.

PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O direito internacional dos refugiados: análise crítica do conceito de “refugiado ambiental”.** Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional.** 16. Ed., rev., ampl. e atual., São Paulo: Saraiva 2016.