



**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – UniCEUB**  
**FACULDADE DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E CIÊNCIAS**  
**SOCIAS – FAJS**

**Lucy Mary dos Reis Soares**

**A SITUAÇÃO DOS REFUGIADOS SÍRIOS: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS**  
**MIGRATÓRIAS DA UNIÃO EUROPEIA E DO BRASIL**

**Brasília**  
**2016**

**LUCY MARY DOS REIS SOARES**

**A SITUAÇÃO DOS REFUGIADOS SÍRIOS: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS  
MIGRATÓRIAS DA UNIÃO EUROPEIA E DO BRASIL**

**Monografia apresentada como requisito para  
conclusão do curso de Bacharelado em  
Relações Internacionais pela Faculdade de  
Ciências Jurídicas e Sociais do Centro  
Universitário de Brasília - UniCEUB  
Orientador: Prof. Carlos Ricardo Caichiolo**

**Brasília**

**2016**

**LUCY MARY DOS REIS SOARES**

**A SITUAÇÃO DOS REFUGIADOS SÍRIOS: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS  
MIGRATÓRIAS DA UNIÃO EUROPEIA E DO BRASIL**

**Monografia apresentada como requisito para  
conclusão do curso de Bacharelado em  
Relações Internacionais pela Faculdade de  
Ciências Jurídicas e Sociais do Centro  
Universitário de Brasília - UniCEUB  
Orientador: Prof. Carlos Ricardo Caichiolo**

**Brasília, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016**

**Banca Examinadora**

---

Prof. Carlos Ricardo Caichiolo  
Orientador

---

Professor Examinador

---

Professor Examinador

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, por todo o suporte oferecido desde minha escolha de curso até o presente momento e por toda confiança que depositaram em mim quando decidi sair de casa aos 18 anos para cursar o que sempre desejei.

Ao meu primeiro chefe, no Ministério das Relações Exteriores, que me confiou difíceis tarefas, me ensinou e me inspirou na escolha do tema do presente trabalho.

Ao meu orientador, que tanto elogiou, criticou e ajudou na escrita de cada página.

Ao meu namorado, que me incentivou durante a produção do presente trabalho e que me impôs desafios diários, sempre alegre com cada conquista.

Aos meus amigos do UniCEUB por todo o apoio e críticas oferecidos não só durante a época de monografia, mas durante todos esses quatro anos de faculdade.

## RESUMO

O alto número de refugiados presente no cenário internacional atual, representando a maior crise humanitária de nossa época, fez crescer a preocupação dos Direitos Humanos frente a efetiva proteção dos indivíduos. Tal aumento é percebido a partir de 2011, com um grande contingente de refugiados sírios, vítimas da Crise naquele país, que se deslocam para diversos países. O presente trabalho busca, em um primeiro momento, explicar o conceito de refugiado e sua evolução na história, destacando-se a crescente preocupação para com os Direitos Humanos. Posteriormente, busca-se explicar as políticas migratórias da União Europeia e do Brasil em dois momentos: o momento anterior à Crise da Síria e o momento atual, com mudanças sendo necessárias na medida em que cada vez mais indivíduos chegam aos respectivos territórios, além da presença de desafios constantes. Destaca-se, ainda, as necessidades futuras para que os refugiados sejam adequadamente inseridos na sociedade e não vivam na marginalidade.

**Palavras-chave:** Refugiado. Crise da Síria. União Europeia. Brasil. Políticas migratórias.

## **ABSTRACT**

The high number of refugees present in the current international scenario, representing the largest humanitarian crisis of our time, has increased the concern of the Human Rights front the effective protection of individuals. This increase is realized from 2011, with a large number of Syrian refugees, victims of the crisis in that country, moving to different countries. This paper search, at first, explain the concept of refugee and its evolution in history, highlighting the growing concern for Human Rights. Later, I seek to explain the migration policies of the European Union and Brazil in two moments: the moment before the Syrian Crisis and the current time, with changes being required to the extent that more and more people arrive in their territory, besides the presence of constant challenges. It is highlighted, also, future needs for the refugees to be properly integrated into society and not live in the marginality.

**Key-words:** Refugee. Syrian Crisis. European Union. Brazil. Migration Policies.

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	7
<b>1 REFUGIADOS E SUA PROTEÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>1.1 O indivíduo e o Direito Internacional Público .....</b>	<b>9</b>
<b>1.2 Vertentes da proteção internacional da pessoa humana .....</b>	<b>11</b>
1.2.1 <i>Complementação das três vertentes da proteção da pessoa humana .....</i>	<i>12</i>
<b>1.3 O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) .....</b>	<b>14</b>
<b>1.4 O papel do Estado .....</b>	<b>20</b>
<b>1.5 Refugiados e conflitos .....</b>	<b>22</b>
<b>1.6 Refugiados, a Interdependência Complexa e a Sociedade Internacional .....</b>	<b>24</b>
<b>2 POLÍTICAS MIGRATÓRIAS .....</b>	<b>28</b>
<b>2.1 A União Europeia .....</b>	<b>28</b>
2.1.1 <i>O Espaço Schengen .....</i>	<i>29</i>
2.1.2 <i>A política migratória .....</i>	<i>30</i>
2.1.3 <i>Controle de fronteiras .....</i>	<i>36</i>
2.1.4 <i>Problemas nas fronteiras .....</i>	<i>37</i>
<b>2.2 O Brasil .....</b>	<b>39</b>
2.2.1 <i>Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) .....</i>	<i>42</i>
2.2.2 <i>A proteção em outros países da América Latina: O exemplo mexicano .....</i>	<i>43</i>
<b>3 O CASO DA SÍRIA E SEU IMPACTO NO SISTEMA INTERNACIONAL PARA REFUGIADOS.....</b>	<b>45</b>
<b>3.1 Mudanças na União Europeia .....</b>	<b>48</b>
3.1.1 <i>A questão da Grécia .....</i>	<i>52</i>
3.1.2 <i>A questão na Alemanha .....</i>	<i>54</i>
3.1.3 <i>A questão de Portugal .....</i>	<i>55</i>
3.1.4 <i>O caso do Reino Unido – BREXIT e Calais .....</i>	<i>56</i>
<b>3.2 Mudanças no Brasil .....</b>	<b>57</b>
3.2.1 <i>O Acordo com a Europa .....</i>	<i>62</i>
<b>3.3 Mudanças necessárias .....</b>	<b>63</b>
3.3.1 <i>A Declaração de Nova York .....</i>	<i>66</i>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>68</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>71</b>

## INTRODUÇÃO

Guerras, conflitos e perseguições ocorridos em determinados Estados possuem como consequência direta um aumento no número de pessoas fugindo de tais situações, sendo essas pessoas classificadas como refugiadas. Com um aumento da preocupação para com os direitos humanos sobretudo a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, há uma maior visibilidade nas políticas públicas migratórias voltadas à proteção de pessoas em tais situações. Espera-se que tais políticas possuam um caráter eficiente para salvaguardar os direitos de todos e, para tal, destaca-se o papel do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) que, juntamente com os Estados, trabalha na busca de proteção aos refugiados, além de uma solução duradoura para tal situação.

Pelo fato de cada Estado ser soberano e fazer sua própria política migratória, são várias as diferenças entre as políticas hoje existentes no mundo. Além disso, o modo como cada política foi sendo construída irá diferenciar seu modo de perceber e aceitar o novo indivíduo. Como exemplo, pode-se citar a política exercida pela União Europeia, que desde 1999 busca uma política de asilo comum a todos os Estados-Membros. Percebe-se, também, que suas normas sobre refugiados que hoje existem são uma consequência do Pacto Europeu sobre Imigração e Asilo, de 2008. Ainda, atualmente, a União observa um grande aumento no número de refugiados chegando em suas fronteiras, fato este que cria uma dificuldade em controlá-las, como é o caso da Grécia.

Já a política migratória que possuímos no Brasil nos dias atuais é um reflexo do processo de redemocratização do país, com a aprovação do Decreto Legislativo nº496, que versa sobre direitos humanos. Seguimos com o Programa Nacional de Direitos Humanos, no governo Fernando Henrique Cardoso, até a consideração atual de que a política para refugiados do Brasil é vista como exemplo. Ao se analisar o próprio conceito de refugiado aceito pelo governo brasileiro, percebe-se que o referido aperfeiçoou o conceito aceito pela Convenção de Genebra de 1951. Ademais, deve-se ressaltar a existência do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão especializado na análise de pedidos de refúgio, e a Resolução Normativa número 17,



que auxiliam na aceitação de refugiados, principalmente os afetados pelo conflito ocorrido na Síria.

O refugiado, então, poderá usufruir de seus direitos de acordo com as normas do país onde pedir asilo. Porém, antes de usufruir dos direitos, deverá seguir as regras de aceitação de cada Estado para que assim seja reconhecido o seu status. Cada Estado irá possuir seus próprios modos de analisar o pedido de refúgio, além de possuírem, também, benefícios diferentes.

No quesito número de refugiados, a atual Crise da Síria provocou - e continua provocando - um grande número de pessoas fugindo de seu país de origem e indo em busca de proteção em outros Estados. O grande aumento nos números, nunca antes visto, ocasionou uma mudança necessárias em políticas migratórias de vários Estados, que estão sendo diretamente afetados, para que haja uma efetiva proteção da pessoa humana. A partir dessa contestação busca-se pelo presente trabalho analisar a situação que vem provocando mudanças nas políticas migratórias dos Estados, além das mudanças ocorridas no Brasil e na União Europeia, e demonstrar algumas necessidades futuras.

# 1 REFUGIADOS E SUA PROTEÇÃO

## 1.1 O indivíduo e o Direito Internacional Público

Conflitos armados marcaram grande parte da história da humanidade. As guerras fizeram com que parte da população se visse como refém, produzindo efeitos catastróficos para os envolvidos (AGIER, 2006, p.198). Abusos, torturas e a situação precária que se encontravam em tempos de guerra fez surgir uma preocupação para com os direitos humanos, preocupação essa que vêm obtendo uma crescente importância nos dias atuais.

São diversas as regras e organismos que se preocupam com o bem-estar dos indivíduos, seja em âmbito nacional ou internacional. O aumento da importância dos direitos humanos pode ser percebido a partir de fatos históricos ocorridos na Europa, que causaram uma grande preocupação por parte dos Estados. Os regimes totalitários e a Segunda Guerra Mundial trouxeram um grande número de pessoas deslocadas de seu país de origem, fugindo de situações de perigo e buscando proteção (MAZZUOLI, 2002, pp. 38-39).

Antes, havia uma necessidade de classificar qual a obrigação do Estado para com o estrangeiro, visto que o Estado se preocupava com os seus nacionais e tratava os estrangeiros com uma parcela mínima de justiça (SANABRIA, 2013, p.323). A adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) em 1948 pela Organização das Nações Unidas, representou um marco na história da humanidade por ser livremente aceito por uma maior parte dos Estados e por representar princípios para a conduta humana, sendo de caráter universal e indivisível. Universal por representar todos os indivíduos, não se limitando a cidadãos de determinados Estados, e indivisível pois os direitos sociais, econômicos, culturais, civis e políticos devem estar conectados para que haja uma verdadeira igualdade (MAZZUOLI, 2002, pp. 53-54). Assim, não há mais uma segregação nos direitos, todos são merecedores de proteção, podendo ser nacionais ou estrangeiros, sendo as normas de direitos humanas condicionadas à pessoa humana em questão, e não a uma nacionalidade específica (SANABRIA, 2013, p.326).

Percebe-se a importância que tal temática recebeu “na medida em que estes (direitos humanos) não são um dado, mas um construído, uma invenção humana, em constante processo de construção e reconstrução” (PIOVESAN, 2013, p.182), ou seja, a humanidade percebeu a necessidade de se preocupar com os direitos humanos e assim foi construindo um arcabouço jurídico-humanitário, sempre melhorando e visando a proteção do indivíduo. Há uma mudança no Direito Internacional, que não se deixa mais limitar às relações entre Estados, possuindo como consequência direta a preocupação dos direitos humanos como interesse internacional, e não mais apenas doméstico (PIOVESAN, 2013, pp. 186-189). O direito do homem, então, irá ser variável, mudando juntamente com a história, se modificando e se adaptando às necessidades que surgirão (MAZZUOLI, 2002, pp.65-66).

Mudança esta que pode ser percebida, por exemplo, com o nascimento de uma maior preocupação com os crimes lesa-humanidade, ou seja, os crimes contra a humanidade (*crimes against humanity*) (PUGLIESE, 2012, p.97). Tal conceito teve seu início no Tribunal de Nuremberg, que possuía como finalidade julgar violações das leis ocorridas na Segunda Guerra Mundial, incluindo os crimes contra a humanidade. O Tribunal serviu como base para o Estatuto de Roma, adotado em 1998, que propõe, entre outros pontos:

#### Artigo 5º

##### Crimes de Competência do Tribunal

1. A competência do Tribunal restringir-se-á aos crimes mais graves, que afetam a comunidade internacional no seu conjunto. Nos termos do presente Estatuto, o Tribunal terá competência para julgar os seguintes crimes:
  - a) O crime de genocídio;
  - b) Crimes contra a humanidade;
  - c) Crimes de guerra;
  - d) O crime de agressão.

A partir do referido Estatuto percebe-se uma maior preocupação com a humanidade em si. Já o indivíduo passa a ser observado de duas maneiras. Há um entendimento mais moderno, entretanto minoritário, que considera o indivíduo como sujeito de Direito Internacional. Já o pensamento majoritário ainda considera – inclusive em julgamentos no Supremo Tribunal Federal (STF) – como sujeitos de Direito Internacional apenas os Estados e as Organizações Internacionais, por serem capazes de possuir direitos e obrigações. O indivíduo estará localizado como ator

internacional, juntamente com as organizações não governamentais, as empresas e outros, sendo capaz de participar de políticas internacionais (VARELLA, 2012, p.23). A proteção desse indivíduo irá ser pautada, então, em três vertentes.

## **1.2 Vertentes da proteção internacional da pessoa humana**

De acordo com a doutrina, a proteção internacional da pessoa humana pode ser dividida em três vertentes distintas, sendo elas a) o Direito Humanitário, b) o Direito Humano e c) o Direito dos Refugiados. Embora distintas, complementam-se entre si e possuem como ponto em comum a proteção do indivíduo (CANÇADO TRINDADE, 1997, p.270). Tal divisão se dá devido ao grande fluxo de pessoas presente nos dias atuais, fato este que aumenta a necessidade de proteção para as particularidades (CANÇADO TRINDADE, 1997, p.322).

O Direito Humanitário é aquele que protege os indivíduos de conflitos armados (CANÇADO TRINDADE, 1997, p.270). Foi criado no século XIX e busca certos limites para a atuação do Estado, no sentido ético, para que assim os direitos fundamentais sejam cumpridos. Tal Direito visa proteger os feridos, doentes, prisioneiros e populações civis que estejam envolvidos em combate, seja guerra internacional, guerra civil ou qualquer outro conflito armado (MAZZUOLI, 2002, pp.34-35). O Direito Humanitário teve sua origem com Henry Dunant, que, ao observar a situação dos envolvidos em conflitos (especificamente na Batalha de Solferino<sup>1</sup>), iniciou um movimento humanitário para ajudar aqueles que estavam envolvidos em combate, culminando com a criação do Comitê da Cruz Vermelha (BRANDÃO OSÓRIO, 2013, p.60).

O Direito Internacional dos Direitos Humanos irá se preocupar com a proteção da pessoa humana em caráter geral, além de representar princípios para a conduta humana. O Direito Humano virá para uma ampla proteção do indivíduo, ao contrário do Direito Humanitário, que vê sua limitação ao perceber que protege o indivíduo apenas em casos de combate (BRANDÃO OSÓRIO, 2013, p. 60). O Direito Humano se caracteriza por sua preocupação com o indivíduo não apenas em âmbito nacional,

---

<sup>1</sup> Batalha ocorrida no norte da Itália em 1859, sendo decisiva para a unificação da Itália e para a evolução do Direito Humanitário.

mas em qualquer lugar do mundo, sem perceber fronteiras. Quanto ao cumprimento dos tratados no quesito direitos humanos:

No sistema global, também não há um tribunal específico para os direitos humanos, o cumprimento dos tratados é monitorado por Comitês específicos e por Relatórios do Conselho de Direitos Humanos da ONU; nos sistemas regionais, nos quais o cumprimento dos tratados é julgado por Cortes de Direitos Humanos, cujo acesso é feito mediante Estados partes ou indivíduos, indiretamente por meio da Comissão Interamericana da OEA, no caso americano, ou diretamente, como nos casos europeu (por meio do sistema do Conselho da Europa) e africano (ainda que sobre este parem algumas dúvidas, tendo em vista que o sistema de proteção ainda não entrou em funcionamento). (BRANDÃO OSÓRIO, 2013, pp. 61-62)

E por fim, o Direito Internacional dos Refugiados possui sua preocupação com a proteção ao refugiado. Tal proteção teve início no período entre guerras, mais precisamente em 1945, como uma consequência à Segunda Guerra Mundial e como uma maneira de se evitar que as situações de falta de dignidade humana ocorressem novamente (REIS & MENEZES, 2014, p.63). As três vertentes citadas, embora possuindo suas particularidades, se complementam em busca da efetiva proteção do indivíduo.

### *1.2.1 Complementação das três vertentes da proteção da pessoa humana*

A complementação das três vertentes da proteção da pessoa humana pode ser observada em suas competências, que acabam por incluir diversos quesitos. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) é um órgão da vertente de Direitos dos Refugiados e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) um órgão de caráter Humanitário. Isto, porém, não impede a CICV de tratar também de refugiados em alguns casos, por serem tais indivíduos vítimas de, também, conflitos armados. Por sua vez, as duas vertentes aplicam normas da vertente Direitos Humanos (CANÇADO TRINDADE, pp.273-274).

Ou ainda, a ligação entre o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos também pode ser vista através do fato de que o primeiro caso de Direito irá possuir uma estrutura de responsabilidade estatal semelhante ao segundo, sendo então o Direito Internacional dos Direitos Humanos visto como uma base e também um complemento à proteção do refugiado (PIOVESAN, 2013, p.37).

A diferença entre ambos os direitos se encontra no fato de que o Direito Humano abrange um maior número de pessoas, visto que o Direito Internacional dos Refugiados irá proteger especificamente aqueles que estejam fugindo de seu país de origem devido à uma perseguição religiosa, racial, de opinião pública. Por outro lado, parte dos direitos dos refugiados podem ser encontrados na Declaração Universal dos Direitos do Homem:

Artigo XIII

1. Todo homem tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado.
2. Todo homem tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar.

Artigo XIV

1. Todo homem, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países.
2. 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.

Em seu Artigo XIV (1), podemos observar que, em caso de perseguição, todo homem possui o direito de procurar e de gozar asilo em outro país. Sendo então o refugiado o resultado de perseguição em seu país de origem, seu direito a uma vida em outro Estado é assegurado a partir do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Porém, mesmo o indivíduo possuindo o direito de procurar asilo em outros países nada se diz sobre a obrigação do Estado em dar asilo àquele que procura, visto que essa ação envolve questões de soberania estatal e decisão política (ROCHA; MOREIRA, 2010, p. 18).

Além das três vertentes já citadas sobre a proteção da pessoa humana, convém destacar que atualmente presenciamos uma “multiplicação de direitos”, na qual há um aumento no número de indivíduos que precisam de tutela, sendo eles as crianças, as mulheres, os trabalhadores etc. Os indivíduos passaram a não ser mais considerados genéricos, mas cada um com sua particularidade e a necessidade de uma especificidade em seu tratamento (BOBBIO, 2004, p.83).

Assim, com o aumento na preocupação para com os direitos humanos e na multiplicação de tais direitos, há a presença de sistemas especiais de proteção, que abrangem crianças, mulheres, idosos, entre outros, cada um em sua particularidade (PIOVESAN, 2013, p.262-263). Sistemas estes que, de acordo com Mazzuoli (2002):

Não são dicotômicos, mas complementares uns dos outros, onde fica permitida ao indivíduo que sofreu violação de direitos a escolha do aparato mais benéfico, tendo em vista que, não raramente, vários direitos são tutelados por dois ou mais instrumentos de alcance global ou regional ou, ainda, de alcance geral ou específico. Essa diversidade de sistemas, assim, interage em prol da proteção da pessoa humana (p.51).

Exemplo de tal acúmulo ocorre com a Convenção sobre Direitos da Criança, de 1989, que dispõem também de quesitos sobre crianças refugiadas, envolvendo assim duas esferas: a criança em si, e o problema de refúgio (CANÇADO TRINDADE, 1997, p.272).

A “multiplicação de direitos” se vê necessária, também, em casos novos, que envolvem vários fatores. Um caso de importante discussão é quando se pensa quais os direitos de uma criança nascida em um campo de refúgio, ou ainda qual a situação de uma criança que foi levada muito cedo para tais campos. Tal fenômeno pode ser chamado de “segunda geração” de refugiados, e reflete a situação em que se encontravam os seus antecedentes (AGIER, 2006, p.204).

Com enfoque naqueles que fogem de seu país em busca de proteção, agregado ao Direito Internacional dos Refugiados, tem-se o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, que busca promover a proteção e manutenção de qualidade de vida para àqueles que não mais os encontram no seu país de origem.

### **1.3 O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)**

É fundamental a existência do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) quando se trata de proteção aos refugiados. O ACNUR tem como objetivo dirigir e coordenar ações visando a proteção e ajuda dos indivíduos deslocados pelo mundo, além de procurar soluções duradouras para os problemas. O ACNUR irá garantir que qualquer pessoa que busque ajuda possa buscar e gozar refúgio em outro Estado. Além do próprio refugiado, o ACNUR irá proteger também os apátridas, as pessoas cuja nacionalidade é controversa e os deslocados internos<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> a) refugiados são as pessoas que se encontram em situação de perseguição e nas situações descritas no Estatuto do Refugiado; b) os deslocados internos são considerados aquelas pessoas que buscam segurança sem atravessar as fronteiras de seu país de origem. Mesmo sendo fugitivos dos mesmos motivos que os refugiados, os deslocados internos conseguem obter sua segurança ainda sob o mesmo governo; c) os apátridas são aqueles “sem nacionalidade, ou ainda, todos aqueles que não são considerados por Estado algum como seus nacionais” (VARELLA, 2012, p. 210).

O organismo trabalha de forma imparcial, oferecendo proteção aos indivíduos sem distinção de sexo, raça, opinião pública ou religião. Além disso, por tratar da proteção de refugiados, o ACNUR acaba por promover outros princípios da Carta das Nações Unidas, sendo um deles o respeito aos Direitos Humanos. O ACNUR foi criado em 1951, sendo uma agência especializada da ONU para a proteção daqueles que necessitavam (ACNUR, 2016).

A Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados foi adotada em 1951, em Genebra, como uma forma de regular o status legal dos mesmos. Tal Convenção não impõe ações aos Estados, porém propõe padrões para o tratamento dos refugiados (ACNUR, 2016). A Convenção passa a considerar como refugiado qualquer pessoa que:

Art. 1º - Definição do termo refugiado

2) Em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951<sup>3</sup>, e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estive fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar.

Além disso, dispõe também das obrigações que os refugiados terão no país acolhedor:

Art. 2º - obrigações gerais

Todo refugiado tem deveres para com o país em que se encontra, os quais compreendem notadamente a obrigação de se conformar às leis e regulamentos, assim como às medidas tomadas para a manutenção da ordem pública.

Percebe-se que, a partir do conceito de Refugiado acima citado, não se abarca os chamados refugiados econômicos, ou pessoas que se deslocam por causas ambientais naturais. O conceito se refere, principalmente, aos perseguidos políticos. Aqueles que sofrem por um tsunami, por exemplo, não vêm seus direitos assegurados pelo ACNUR, que nestes casos oferece ajuda aos indivíduos como deslocados internos. Nos dias atuais, a proteção desse novo tipo de refugiado é de extrema importância. Há uma estimativa de que, em um total de 51 milhões de deslocados no

---

<sup>3</sup> Aqui, refugiado é considerado apenas aquele afetado por acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951. Para se abarcar uma maior quantidade de pessoas, em 1967 foi assinado o Protocolo Relativo ao Estatuto do Refugiado, que visa abranger a definição para qualquer indivíduo, independentemente do prazo.



mundo, metade seja de deslocados por conflitos, sendo a outra metade fruto de deslocados por desastres ambientais (ROCHA & MOREIRA, 2010, pp. 22-23):

A esse respeito, a ONU estima que, em 2010, mais de 50 milhões de pessoas serão consideradas refugiados ambientais, e o regime internacional de refugiados tal como está estruturado hoje não está preparado para lidar com essa questão. ROCHA & MOREIRA, 2010, p.23

A Convenção, também, possui como uma das bases o princípio de “non-refoulement”, que impede os países hospedeiros de devolverem ao país de origem aqueles indivíduos que buscaram proteção em sua fronteira, conforme pode-se verificar a partir da leitura de seu art. 33:

Art. 33 – Proibição de expulsão ou de rechaço

1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.  
2. O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontra ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país.

Assim, nenhum Estado é obrigado a aceitar o estrangeiro, porém é proibido de o devolver àquele país que o está perseguindo. Tal princípio demonstra um fator de grande importância, visto que o Estado agora passa a se preocupar com indivíduos que não são seus nacionais, mesmo que não possua originalmente a obrigação de aceitá-los em seu território (ROCHA; MOREIRA, 2010, p. 20). O ACNUR não substitui a proteção do Estado, porém assegura os direitos das pessoas em caso de necessidades, visto que o Estado não foi capaz de promover sua segurança básica. Os direitos dos refugiados, assim, não consistem apenas em proteção física.

Com todos os acontecimentos ocorridos na Europa, os regimes totalitários e a Segunda Guerra Mundial, houve uma preocupação com aqueles que foram afetados de alguma forma, principalmente os deslocados. A questão de deslocados possuiu um enfoque maior pois, em vias da Guerra Fria, percebia-se uma luta entre os Estados Unidos e a União Soviética para a consolidação em superpotência e áreas de influência (ROCHA & MOREIRA, 2010, p.17-18). O ACNUR foi criado, então, para atuar com as pessoas que se viram afetadas por tais acontecimentos, além de também ser uma resposta a todo o acontecido e cometido pelo Holocausto (MAZZUOLI, 2002, p.44), possuindo um caráter europeu e visto por alguns como “um

problema temporário do continente europeu, que havia sido gerado pela guerra e que, logo após esta, seria resolvido” (ROCHA & MOREIRA, 2010, p.19).

Durante a década de 1960, viu-se um aumento no fluxo de deslocamentos, principalmente na África e na Ásia devido a descolonização ocorrida na época. Assim, o caráter europeu e temporário foi sendo deixado de lado e a ACNUR viu sua atuação em outros continentes. Tal fato causou a criação do Protocolo do Estatuto do Refugiado, de 1967, e ampliou, assim, a questão e os direitos dos refugiados (ROCHA & MOREIRA, 2010, p.20). Importante perceber que, em seu artigo 2º, intitulado “Cooperação das autoridades nacionais com as Nações Unidas”, há um comprometimento dos Estados com o ACNUR para a proteção dos refugiados, como pode ser observado a seguir:

Os Estados-Membros no presente Protocolo, comprometem-se a cooperar com o Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados ou qualquer outra instituição das Nações Unidas que lhe suceder, no exercício de suas funções e, especialmente, a facilitar seu trabalho de observar a aplicação das disposições do presente Protocolo.

A proteção do ACNUR continua com extrema importância ao se analisar a quantidade de refugiados ou deslocados internos presentes nos dias atuais. A tabela a seguir (vide tabela 1) demonstra tal quantidade, no ano de 2016:

**Tabela 1:**



Fonte: <http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/> <Consulta em 02 ago 2016>

Dados do ACNUR (2016) informam ainda que o contingente de refugiados no ano de 2015 chegou a atingir o mais alto nível registrado até então. Se comparado com o ano de 2014, o ano de 2015 aumentou em 10% o número de deslocados por guerras e conflitos, ultrapassando pela primeira vez o total de 60 milhões de pessoas. Tais números são resultado direto de três principais motivos: aumento da duração dos conflitos, ocorrência de novas situações com maior frequência e relativo imobilismo na criação de soluções para o problema dos refugiados e deslocados internos, sobretudo após o final da Guerra Fria.

Além disso, o ACNUR não se responsabiliza apenas por incorporar a pessoa em um novo país, mas também se preocupa com a vida do indivíduo a longo prazo, buscando soluções duradouras (ACNUR, 2016). Assim, se em um primeiro momento o ACNUR era pautado apenas na a) proteção do indivíduo, atualmente foram acrescentados dois outros pilares, quais sejam b) prevenção e c) solução para o problema (CANÇADO TRINDADE, 1997, p.320). Além do ACNUR, papel relevante é cumprido pela Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados Palestinos (United Nation Relief and Work Agency for Palestinian Refugees – UNRWA). A Agência foi criada em 1949 e cuida especificamente dos refugiados palestinos (PAMPLONA & PIOVESAN, 2015, p.48).

Também é de extrema importância diferenciar o conceito “refugiado” e “migrante”. Refugiado é a pessoa que foge de seu país, atravessa fronteiras de uma forma forçada, devido a conflitos armados ou perseguições, e que busca proteção em um outro país. Já o migrante é aquela pessoa que escolheu transpor fronteiras, seja em busca de melhores condições de vida, seja em busca de oportunidade de trabalho, e continuam com a proteção de seu país de origem. A diferença entre ambos os conceitos é também importante para o tratamento que os países acolhedores irão dar, além de um âmbito jurídico (ACNUR, 2016).

A partir do momento em que a pessoa se encontra em uma situação que a obrigue a sair de seu país, por qualquer um dos motivos acima citados, ela já passa a ser considerada uma pessoa refugiada, mesmo que seu status ainda não tenha sido reconhecido por parte dos Estados. Cabe a cada Estado, então, estabelecer os procedimentos para que tal status seja reconhecido juridicamente.

Designar uma pessoa como refugiada, porém, não é uma tarefa simples. Em primeiro lugar, há discordância entre os tomadores de decisão sobre o que representa o termo “perseguição”. Ademais, desde os atentados de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, há uma maior preocupação, por parte dos Estados, com a sua segurança nacional, contribuindo para uma política migratória mais restritiva e acabando por perceber refugiados, sobretudo nos Estados Unidos, Canadá e Europa, como uma ameaça à segurança nacional (MURILLO, 2009, p.121). Finalmente, há ainda a problemática quanto ao fato de que nem todos os indivíduos que pedem o reconhecimento do status de refugiado realmente o são, fato este que acaba por atrapalhar o pedido de quem realmente necessita (AGIER, 2006, p.203). Assim, é de extrema importância a conceptualização do termo refugiado, visto que “o modo como as políticas nacionais atuam sobre os migrantes depende também da forma como estes são conceptualizados” (SANTINHO, 2013, p.10).

Motivos de segurança nacional são, inclusive, usados para controle migratório, criando ainda mais dificuldades para a proteção dos indivíduos e uso de critérios mais restritivos na aceitação do pedido de asilo (MURILLO, 2009, p.124-125). A expulsão do refugiado visando a segurança nacional está, inclusive, disposta no próprio Estatuto dos Refugiados, art. 32:

#### Art. 32 – Expulsão

1. Os Estados Contratantes não expulsarão um refugiado que se encontre regularmente no seu território senão por motivos de segurança nacional ou de ordem pública.

Santinho (2013), então, discorre que “assistimos igualmente a uma crescente manipulação dos medos sociais que contribuem para diabolizar todos aqueles que são percebidos como estranhos a estes contextos” (2013, p.10). Assim, podemos perceber o terrorismo também como um fator que faz com que os Estados tenham um receio maior para aceitar aquele indivíduo sob o status de refugiado. Dependendo de sua raça, de sua nacionalidade ou religião, muito indivíduos passam a ter uma maior dificuldade, por serem vistos como uma ameaça, mesmo sendo vítimas da falta de segurança e do próprio terrorismo (MURILLO, 2009, p.121). Diante do exposto, é de extrema importância a visão e o papel do Estado para a aceitação do refugiado, visto que nada se diz sobre a obrigação do Estado em dar asilo àquele que procura, por

envolver questões de soberania estatal e decisão política (ROCHA; MOREIRA, 2010, p.18).

#### **1.4 O papel do Estado**

A decisão de receber refugiados vem, então, da lógica de soberania estatal, que leva em consideração diversos fatores, tanto de segurança quanto econômicos ou de caráter humanitário (MOREIRA, 2010, p.112). O ACNUR reconhece os direitos que os Estados possuem para controlar suas fronteiras, porém é necessário analisar o discurso dos Estados relativo às questões de interesse nacional. É preciso observar se realmente tal interesse está de acordo com as obrigações internacionais que os mesmos possuem, notadamente com relação aos Direitos Humanos, para que assim o controle de fronteiras não afete negativamente aqueles que mais precisam de proteção (MURILLO, 2009, p.121). Ou seja, os Estados possuem a soberania para a aceitação do indivíduo em suas fronteiras, porém não devem infringir normas do sistema internacional. Importante ressaltar que “não existe nenhum organismo supranacional capaz de controlar ou de punir os Estados que infringem a lei” (REIS, 2007 APUD ROCHA; MOREIRA, 2010, p.20); há, no entanto, um comprometimento por parte dos países. Tal como Pamplona e Piovesan (2015, p.51) discorrem:

Como todos os direitos humanos previstos em tratados internacionais, a proteção aos refugiados sofre as inflexões dos Estados que deverão aplicar as regras dos tratados, de acordo com suas próprias disposições legais internas. Ainda que se advogue que os direitos humanos devem ser observados por todos os países sem reservas, a prática está distante disso e reflete a influência de outras preocupações que um Estado pode ter.

Uma pessoa com status de refugiada deve possuir os mesmos direitos que estrangeiros morando no país de abrigo, em outras situações. Ou seja, ao procurar abrigo em outro Estado, o indivíduo terá o direito de possuir assistência médica, direitos civis básicos e não ser privado de algo baseado apenas em seu status. Assim, o instituto de refúgio da atualidade possui como ponto de extrema importância a cooperação internacional, sendo assim, de acordo com Reis e Menezes (2014, p.52), o modo mais eficaz e adequado para a resolução do problema.

O papel do Estado, então, é de extrema importância, sendo também o próprio causador. Vale ressaltar que a soberania estatal absoluta se viu modificada quando o indivíduo passou a ter uma maior importância no sistema internacional, principalmente

no direito internacional (MAZZUOLI, 2002, p.38). Fukuyama (2005 APUD DUARTE, 2013, p.37) irá discorrer sobre a soberania do Estado da seguinte maneira:

A soberania do Estado-nação deve ser condicionada àquilo que acontece dentro dele, ou seja, condicionada à qualidade da governança interna. No caso de má governança do Estado e da possibilidade dos problemas internos afetarem a esfera internacional, o princípio de soberania se corrói, abrindo espaço para as intervenções de construção de Estados, expansão da democracia e proteção humanitária.

A soberania e as políticas específicas de cada país irão ditar como será o acolhimento dos indivíduos, que poderá estar pautada em diversas vertentes. O Estado poderá possuir uma visão de a) instrumento para deslegitimar o país de origem, acusando-o de perseguidor, violador de direitos humanos, visto que o status de refugiado surge como consequência de ações do Estado de origem; b) percebendo a presença dos estrangeiros como uma ameaça à segurança nacional ou ainda como peso socioeconômico (MOREIRA, 2014, p.87); c) o olhar dirigido aos refugiados, pelo Estado, poderá estar enraizado em uma relação egocêntrica, só se interessando pelos problemas a partir do momento em que o contingente colocar em risco o próprio Estado (AGIER, 2006, p.199).

É do Estado a liberdade de considerar um indivíduo estrangeiro, ou não, além de lhe atribuir nacionalidade. A nacionalidade, porém, é um direito de todos, sendo o Estado então proibido de negar ou privar um indivíduo de uma nacionalidade. Tal ponto, porém, deve ser pautado também no “princípio da efetividade”, no qual “o vínculo patrial não deve fundar-se na pura formalidade ou no artifício, mas na existência de laços sociais consistentes entre o indivíduo e o Estado” (REZEK, 2008, p.182); ou seja, o indivíduo deve se sentir participante daquele Estado do qual possui a nacionalidade. O refugiado, porém, não deve ser visto apenas como aquele indivíduo que não encontra mais sua proteção em seu país de origem, mas sim como pertencente ao novo Estado.

O instituto do refúgio pode ser dividido em duas fases, sendo a divisão encontrada no momento em que é reconhecido o status ao estrangeiro, e sendo os dois momentos interdependentes. O momento anterior seria o da luta da pessoa, os motivos que a levaram a sair de seu país de origem e sua busca pelo reconhecimento do seu status de refugiado, já o momento posterior seria a vida do refugiado, já reconhecido, no país que o acolheu (REIS & MENEZES, 2014, p.62). O acolhimento,

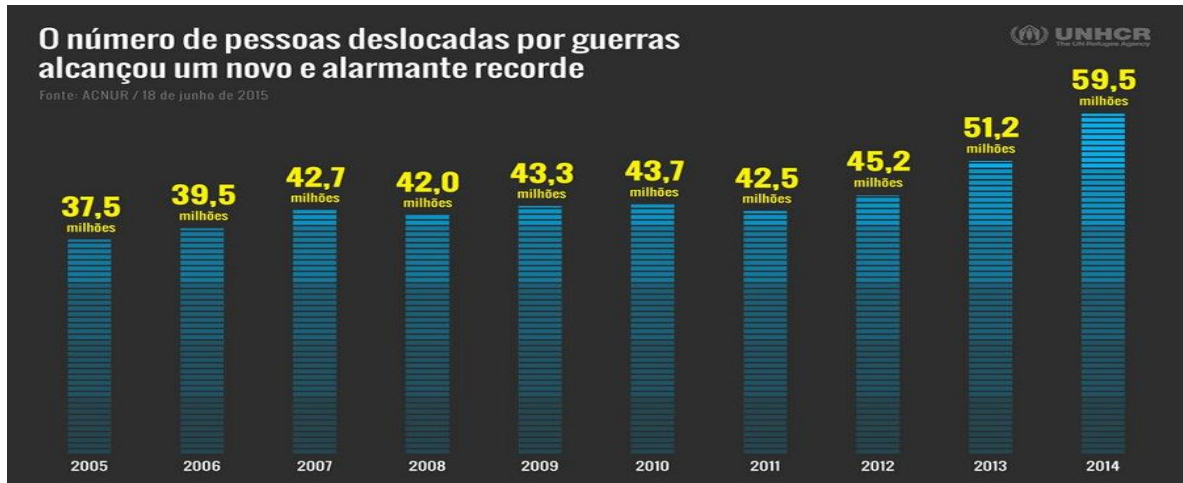
então, irá mudar em cada Estado. Assim, cada Estado irá receber e oferecer proteção ao indivíduo de uma forma própria, podendo assim ser um tratamento com direitos equivalentes aos nacionais, ou um tratamento com direitos limitados (VARELLA, 2012, p.196).

Entre os dois momentos, o indivíduo que busca a proteção pode acabar se encontrando em um campo de clandestinidade, seja por falta de regulamentação por parte dos Estados, seja por uma condição precária de vida, tendo que viver em situações de trabalho informal, até mesmo se escondendo da polícia, ou mais recentemente, buscando ingressar em outros Estados por meios marítimos, submetendo-se a diversos perigos (AGIER, 2006, p.206). Logo, o indivíduo forçado a sair de seu país por alguma razão pode ser caracterizado como refugiado, como deslocado (interno), ou simplesmente ter sua demanda indeferida, enquadrando-se em uma situação de irregularidade. Assim, o número total mostrado pelo ACNUR não deve ser tomado por exato, visto que os refugiados que se encontram na clandestinidade não fazem parte dos levantamentos realizados (AGIER, 2006, p.200).

### **1.5 Refugiados e conflitos**

Somando os fatos apresentados e levando em consideração a necessidade atual, o número de indivíduos fugindo de conflitos aumentou consideravelmente nos últimos anos, atingindo um nível recorde e com tendência de crescimento. Conforme dados abaixo (vide tabela 2), verificamos que, se em meados de 2011 o número de pessoas deslocadas por guerras alcançou o número de 42,5 milhões, o ano de 2014 trouxe um número de 59,5 milhões de refugiados, deslocado interno ou solicitante de refúgio, tendo como motivos para tal aumento o conflito na Síria e também conflitos presentes em 15 locais diferentes, como conflitos na África (Costa do Marfim, República Centro Africana, Líbia, Mali, Nordeste da Nigéria, República Democrática do Congo, Sudão do Sul e Burundi), no Oriente Médio (Síria, Iraque e Iêmen), na Europa (Ucrânia) e na Ásia (Quirguistão, Mianmar e Paquistão) (ACNUR, 2016).

Tabela 2:



Fonte: <http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/relatorio-do-acnur-revela-60-milhoes-de-deslocados-no-mundo-por-causa-de-guerras-e-conflitos/> <Consulta em: 18 mar 2016>

Percebe-se, também, que verificando os dados desde 2005, o aumento entre 2013 e 2014 foi, em termos absolutos, o maior já registado, sendo de 8,3 milhões de indivíduos. Se agrupados todos esses indivíduos, e “fossem a população de um país, representariam a 24<sup>o</sup> nação mais populosa do planeta” (ACNUR, 2016). Finalmente, pode-se observar um aumento constante no número de pessoas deslocadas entre os anos de 2011 e 2014, o que certamente é um fato preocupante.

Juntamente a todo esse novo contingente de deslocados, acima mostrado, há um problema de que poucos casos foram solucionados. Cada vez mais, indivíduos buscam proteção fora do seu país de origem, muitas vezes de maneiras perigosas e arriscando a própria vida, ou ainda se deslocando internamente, em seu próprio país. O reflexo de tal ação é analisado abaixo (vide tabela 3) e é percebido em várias partes do mundo. Só para a Europa houve um deslocamento de 6,7 milhões de pessoas, com a maioria pedindo refúgio na Alemanha e Suécia, e nas Américas houve um crescimento de 12% de chegada de refugiados (ACNUR, 2016).



Tabela 3:



Fonte: <http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/relatorio-do-acnur-revela-60-milhoes-de-deslocados-no-mundo-por-caoa-de-guerras-e-conflitos/> <Consulta em: 18 mar 2016>

## 1.6 Refugiados, a Interdependência Complexa e a Sociedade Internacional

Após entendermos o conceito de refugiado, suas causas e quais ações os Estados adotam para reverter a situação, devemos entender tais acontecimentos através de teorias de Relações Internacionais.

Hedley Bull, em sua obra “A Sociedade Anárquica” (1977), começa discorrendo sobre ordem na vida social; para tal, ordem significa “uma estrutura de tipo especial” (1977, p.7):

Portanto, a ordem que se procura na vida social não é qualquer ordem ou regularidade nas relações entre indivíduos ou grupos, mas uma estrutura de conduta que leve a um resultado particular, um arranjo da vida social que promove determinadas metas ou valores” (1977, p.8).

Tal ordem, então, irá ser guiada para se chegar a um objetivo. Objetivo este que precisará de arranjos para promovê-los. No presente trabalho, o objetivo poderá ser visto como a proteção do indivíduo que se encontra em uma situação degradante, e os arranjos para promover tal proteção podem ser identificados por meio dos diversos tratados internacionais existentes, além das políticas migratórias de cada Estado, com suas características.

Bull dá ênfase em três objetivos gerais que devem ser mencionados:

Em primeiro lugar, todas as sociedades procuram garantir que a vida seja protegida de alguma forma contra a violência que leve os indivíduos à morte ou produza danos corporais. Em segundo lugar, todas as sociedades

procuram a garantia de que as promessas feitas sejam cumpridas, e que os acordos ajustados sejam implementados. Em terceiro lugar, todas as sociedades perseguem a meta de garantir que a posse das coisas seja em certa medida estável, sem estar sujeita a desafios constantes e ilimitados (1977, p.9).

Os dois primeiros pontos podem ser associados às primeiras preocupações para com os Direitos Humanos e Direito Humanitário, que guiaram aos Direitos dos Refugiados. A preocupação com a garantia da vida contra qualquer forma de violência é diretamente ligada aos princípios dos Direitos Humanos, e a garantia de que os acordos sejam implementados é relacionada aos princípios humanitários que acabam moldando as ações dos Estados. Para o autor, tais pontos são de extrema importância para a existência de uma ordem na sociedade. Aqui, cabe destacar o que o autor chama de Sociedade Internacional:

Existe uma “sociedade de estados” (ou “sociedade internacional”) quando um grupo de estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns. Se hoje os estados formam uma sociedade internacional é porque, reconhecendo certos interesses comuns e talvez também certos valores comuns, eles se consideram vinculados a determinadas regras no seu inter-relacionamento [...] ao mesmo tempo, cooperam para o funcionamento de instituições tais como a forma dos procedimentos do direito internacional [...] (1977, p.19).

Os valores e interesses comuns podem ser voltados à proteção do indivíduo, que não vê seus direitos sendo assegurados pelo próprio Estado; a participação em instituições comuns pode ser percebida pela atenção cada vez maior que os Estados estão dando para o ACNUR, por exemplo, cooperando cada vez mais. Os Estados, então, irão possuir o pensamento de serem eles próprios os principais atores da política mundial, possuindo direitos e deveres com a sociedade.

Após entender as questões de sociedade internacional e ordem internacional, Bull irá expor a ordem mundial, que para ele é mais importante e mais abrangente. A ordem mundial refere-se à ordem no conjunto da humanidade, a ordem dos seres humanos individuais, buscando “propor a questão da ordem mundial e do seu papel na hierarquia dos valores humanos” (1977, p.29). Mais adiante, em seu capítulo 4, intitulado “Ordem versus justiça na política internacional”, Bull irá discorrer sobre “o lugar da ordem na hierarquia dos valores humanos” (1977, p.92). Justiça, para o autor, é um termo de caráter subjetivo, sendo então, para análise, o ponto de partida:

Simplesmente o fato de que existem certas ideias ou crenças a respeito da justiça na política mundial e que as exigências formuladas em nome dessas ideias desempenham um certo papel no curso dos acontecimentos (1997, p.92).

Porém, vale ressaltar que o sentido da palavra justiça estará ligado à moralidade. O autor então explica sobre a justiça individual ou humana, que é entendida como “as regras morais que atribuem direitos e deveres individualmente aos seres humanos” (1977, p.97). Sendo tal justiça precedente da justiça internacional. Além disso:

A ideia dos direitos humanos dos indivíduos suscita na política internacional a questão dos direitos e deveres que têm pessoas e grupos de intervirem em defesa de direitos violados dentro da jurisdição de outros estados.

O ponto acima exposto nos remete ao papel do Estado na proteção do indivíduo. Como já dito, o Estado acolhedor poderá possuir três tipos de visões perante a situação, dentre elas destaca-se a visão de instrumento para deslegitimar o país de origem, acusando-o de perseguidor, violador de direitos humanos, visto que o status de refugiado surge como consequência de ações do Estado de origem. Sendo então o Estado acolhedor o defensor dos direitos que foram negados ao indivíduo em seu Estado de origem.

Analisando através de outro autor, Joseph Nye, em sua obra “Cooperação e Conflito nas relações internacionais” (2009), irá trazer o que chama de interdependência complexa. Para o autor, interdependência significa “situações nas quais os protagonistas ou os acontecimentos em diferentes partes de um sistema afetam-se mutuamente” (2009, pp.250-251), sendo as redes mundiais de interdependência definidas como globalização, que pode ser dividida em várias categorias: ambiental, militar e a social, sendo a última onde os refugiados se encontram (2009, pp.245-246).

Conflitos em determinados países irão gerar um contingente de pessoas que irão procurar proteção em outros países, antes não afetados pelos conflitos. Logo, mesmo que não envolvidos diretamente por uma determinada situação, são vários os Estados que podem ser atingidos, direta ou indiretamente. O conflito da Síria, ocorrendo desde o ano de 2011, se enquadra na interdependência a partir do momento em que as pessoas lá envolvidas saem de seu país e buscam proteção em outros Estados.

No século XXI, observamos que a globalização ficou “mais abrangente, mais rápida, mais barata e mais profunda” (2009, p.247). Como consequência direta de tal fato, os chamados “efeitos sistêmicos” serão maiores, ou seja, uma ação em determinado Estado irá afetar outros com uma maior rapidez. Logo, percebemos uma maior importância nas relações entre as redes. Para Nye “essas redes internacionais são cada vez mais complexas e seus efeitos são portanto cada vez mais imprevisíveis” (2009, p. 247). Outro fato que assusta é a velocidade com que tais incertezas afetam os Estados. Se antes uma ação demorava para afetar outros, hoje isso ocorre em um curto espaço de tempo. Nos dias atuais, tão logo a Crise começou percebeu-se indivíduos fugindo da situação.

Nye discorre sobre a “a enorme expansão dos canais e contatos transnacionais em distâncias multicontinentais” (2009, p.248), significando que fatos ocorrendo do outro lado do globo podem ser observados em tempo real por quem quiser acompanhá-los. A atual crise de refugiados, por exemplo, tem chamado muito a atenção da sociedade, principalmente pela atenção e propagação dada pela mídia internacional. Já o aumento da preocupação dos Estados com a segurança nacional devido ao aumento progressivo no número de refugiados presenciado nos dias atuais pode ser aplicado quando Nye afirma que “a segurança é como o oxigênio: fácil de ser dada como certa até que se começa a sentir a sua falta, e então não se pensa em outra coisa” (2009, p.244).

Há também um aumento da preocupação a partir da sociedade como um todo. “À medida que o crescente fluxo de informações torna as pessoas mais conscientes da desigualdade, não é de surpreender que alguns escolham protestar” (2009, p.249). Fato este que pode ser observado através da indignação e da comoção mundial que a foto de um menino refugiado, morto na areia da praia<sup>4</sup>, causou.

Tendo em vista a atual situação dos refugiados e a necessidade de políticas públicas que busquem sua proteção, e visto que cada Estado oferece sua ajuda de maneiras diferentes, faz-se interessante o estudo de algumas políticas públicas voltadas à proteção do refugiado. Visto isso, a seguir serão analisadas as políticas migratórias da União Europeia e, posteriormente, do Brasil.

---

<sup>4</sup> No final do ano de 2015, a foto de um menino de sírio estendido, morto, na praia da Turquia, viralizou na internet. O garoto foi vítima de embarcações irregulares que tentaram chegar à Grécia. A foto foi considerada símbolo da crise de refugiados presenciada no Mediterrâneo.

## 2 POLÍTICAS MIGRATÓRIAS

Diante da crescente preocupação para com os Direitos Humanos, as políticas migratórias dos Estados vão se moldando para que o processo de aceitação e de adaptação dos indivíduos seja mais efetivo. A seguir, serão analisadas as políticas migratórias da União Europeia e do Brasil, explicando suas mudanças e evoluções ao longo da história.

### 2.1 A União Europeia

A União Europeia, como um todo, desenvolveu uma política exterior e de segurança comum (SILVA; AMARAL, 2013, p. 236), para garantir um fluxo migratório eficaz, um tratamento equitativo de nacionais de outros países e prevenção de imigração ilegal e tráfico de seres humanos (LAUREANO; RENTO, 2014, p.101). Desta forma, destaca-se, primeiramente, a própria caracterização da União Europeia como “União”, a partir do Tratado de Maastricht, de 1992, em seu artigo A:

[...] uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos.

Vale ressaltar que todas as medidas e todos os tratados feitos pela União Europeia foram aceitos democraticamente e aprovados de forma voluntária por todos os Estados-Membros.

Como instituições da União Europeia, deve-se destacar o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia. O Parlamento é o órgão com responsabilidades legislativas, orçamentais e de supervisão, possui 751 deputados e os membros são escolhidos através de votação pelos cidadãos europeus, de cinco em cinco anos. O Conselho Europeu define as orientações e a agenda política da União, possui como membros os chefes de Estados da UE, o Presidente da Comissão Europeia, o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (UNIÃO EUROPEIA, 2016).

O Conselho da União Europeia, por outro lado, aprova a legislação e coordena as políticas, é composto por ministros dos governos de cada país. Juntamente ao Parlamento, o Conselho da União Europeia é o principal órgão de resolução da União.

Por fim, a Comissão Europeia é o órgão executivo da União. É responsável pela execução das decisões do Parlamento e do Conselho da União Europeia, e é composto por uma equipe de Comissários, sendo um por país da UE (UNIÃO EUROPEIA, 2016).

Em seguida, podemos destacar o Espaço Schengen. Devemos destacá-lo pois representa uma área de livre circulação entre Estados, além de compreender a maioria, porém não a totalidade, dos Estados membros da União Europeia, sendo, então um “espaço de liberdade, segurança e justiça” (LAUREANO & RENTO, 2014, p.100).

### *2.1.1 O Espaço Schengen*

Em meados dos anos 1980, membros da União Europeia tentaram criar um conceito para a livre circulação em seu território. Houve, porém, um impasse à medida em que alguns Estados-membros afirmaram querer aplicar a livre-circulação apenas para os cidadãos da União. Com o impasse, França, Alemanha, Bélgica, Luxemburgo e os Países Baixos decidiram criar um espaço no qual não houvesse fronteiras, criando assim o Espaço Schengen (UNIÃO EUROPEIA, 2016).

O Acordo teve seu início em 1985, quando os cinco países citados decidiram iniciar o projeto de uma Europa sem fronteiras internas. Atualmente, o Acordo de Schengen se aplica a 26 membros, incluindo 4 que não são da União Europeia. Tanto o Reino Unido quanto a Irlanda são membros da União Europeia, porém preferiram se manter de fora do Acordo. Com o Acordo, há o controle de áreas externas, porém tanto os nacionais de países europeus quanto nacionais de outros países que já estejam no espaço interno possuem livre circulação (SCHENGEN VISA, 2016).

Para ser aceito no Acordo, o país que desejar deve demonstrar algumas condições iniciais necessárias, tais como assumir a responsabilidade de suas fronteiras externas, visto que assim que adentrar no Espaço o indivíduo possui livre circulação, logo, o cuidado adequado das fronteiras externas é de extrema importância; cooperar com os outros Estados-membros para um elevado nível de segurança; assumir responsabilidades, também, na emissão de vistos. Tais obrigações são avaliadas periodicamente para que assim seja mantido a eficácia do Acordo (EUROPEAN COMMISSION, 2016).

Para manter a segurança dentro do Espaço, foi criado o Sistema de Informação Schengen (SIS). O SIS permite que as autoridades policiais de migração e judiciais possam consultar alertas sobre diversos assuntos, como pessoas desaparecidas ou ainda estrangeiros que estejam dentro do Espaço de forma irregular. O SIS se caracteriza então como a cooperação policial do Acordo (UNIÃO EUROPEIA, 2016).

O Acordo foi integrado na União Europeia a partir do Tratado de Amsterdam, de 1997, mais especificamente na área de “Protocolos anexos ao tratado da União Europeia e ao tratado que institui a comunidade europeia” (UNIÃO EUROPEIA, 2016). Conforme já exposto acima nem todos os Estados-membros da União fazem parte do Acordo. O próprio Tratado traz suas observações:

Tendo em conta a posição especial da Dinamarca,  
Tendo em conta o facto de a Irlanda e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte são serem partes e não terem assinado os acordos acima referidos [...],  
Reconhecendo que, como consequência, é necessário, fazer uso das disposições do Tratado da União Europeia e do Tratado que constitui a Comunidade Europeia relativas à cooperação reforçada entre alguns Estados-membros, e que só como última possibilidade se deve recorrer a essas disposições.

Assim, após discorrer sobre os países que não fazem parte do Acordo, o Tratado então autoriza os países participantes do Espaço Schengen a possuir sua própria cooperação na área abrangida pelo Acordo. Tal cooperação, porém, irá ser guiada no quadro institucional e jurídico da União e de acordo com as disposições do Tratado da União Europeia.

### *2.1.2 A política migratória*

Após a explicação do Espaço Schengen, importante ressaltar a política migratória presente na União Europeia. A partir da implementação do Tratado de Maastricht, a União foi mantida sobre três pilares: as Comunidades Europeias, a Política Externa e de Segurança Comum e a Cooperação Policial e Judiciária em matéria penal, sendo o terceiro pilar de extrema importância pois dizia respeito à “Justice and Home Affairs” (UNIÃO EUROPEIA, 2016). Assim, a política migratória da União Europeia parte de um ponto inicial em que cada Estado-membro possui liberdade para definir suas políticas de asilo. Questões de asilo e imigração estavam presentes no terceiro pilar, no qual os membros possuíam competência exclusiva,

com possíveis cooperações entre Estados (BACIC, 2012, p.42). O próprio caráter de cooperação é descrito no Art.K, ao descrever que “é instituída uma cooperação nos domínios de Justiça e dos assuntos internos”. Porém, importante ressaltar que, de acordo com o artigo K.2., a cooperação não limita ou esgota as responsabilidades que incumbem aos Estados-Membros. O texto do referido artigo estabelece que:

Artigo K.2

2. O presente título não prejudica o exercício das responsabilidades que incumbem aos Estados-membros em matéria de manutenção da ordem pública e de garantia da segurança interna.

Ou seja, vemos que em casos de segurança interna, os assuntos ficam a cargo de cada Estado, para a instauração de uma ordem pública. O Tratado ainda dispõe que os Estados devem informar-se sobre o assunto para que assim coordenem suas ações, visando uma colaboração entre todos. E no âmbito de uma colaboração, o Conselho da União Europeia pode, por iniciativa de qualquer Estado-membro, adotar posições comuns que visem promover uma cooperação útil ou que possam melhorar os objetivos da União; podem “elaborar convenções e recomendar a sua adoção pelos Estados-membros” (Tratado de Maastricht, artigo K.3), focando no fato de que as ações tomadas serão uma *recomendação* e não uma *obrigação* dada aos Estados.

A busca por uma política migratória unificada passou, então, por uma transição de competências relativas aos assuntos de refugiados, dos Estados-membros para a União, em prol de uma melhor harmonização na proteção dos indivíduos (BACIC, 2012, p.42). Um dos primeiros passos em direção à unificação foi a referência ao termo refugiado presente no Acordo de Schengen, de 1990, mas apenas na questão de remoção de barreiras que ainda existiam para a livre circulação de pessoas. Posteriormente, a Convenção de Dublin citou a responsabilidade dos Estados-membros na análise dos pedidos de refúgio, tornando-se, assim, o primeiro instrumento da União Europeia lidando diretamente com o assunto (BACIC, 2012, pp. 45-46). Para tal, a Convenção considerava:

Artigo 1º

1. Para os efeitos da presente convenção, entende-se por:
  - a) Estrangeiro: qualquer pessoa que não tenha a nacionalidade de um Estado-membro;
  - b) Pedido de asilo: requerimento pelo qual um estrangeiro solicita a um Estado-membro a proteção da Convenção de Genebra invocando a qualidade de refugiado na acepção do artigo 1º. da Convenção de Genebra, com a redação que lhe foi dada pelo Protocolo de Nova Iorque;
  - c) Requerente de asilo: estrangeiro que apresentou um pedido de asilo que ainda não foi objeto de deliberação definitiva.



Além disso, os Estados-membros da União Europeia demonstraram sua cooperação com o ACNUR através de seu Art. 2º:

Os Estados-membros reiteram as obrigações assumidas nos termos da Convenção de Genebra, com a redação que lhe foi dada pelo Protocolo de Nova Iorque, sem qualquer restrição geográfica do âmbito de aplicação desses instrumentos, e o seu empenhamento em cooperar com os serviços do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados no que se refere à aplicação desses instrumentos.

Tal Convenção também possuía como propósito o impedimento de que o pedido de asilo fosse feito em mais de um Estado, como se observa no Art. 3º “esse pedido será analisado por um único Estado-membro”, sendo o Estado em que primeiramente o indivíduo chegar. Assim, os pedidos de asilo ganham uma maior organização e controle.

O ponto de partida da harmonização da política de asilo foi, porém, o Tratado de Amsterdam, de 1999, demonstrando normas mínimas de tratamento àqueles que buscavam proteção, conforme estabelece o Art. 73-K do referido diploma legal:

#### Artigo 73º-K

O Conselho, deliberando nos termos do artigo 73º-O, adotará, no prazo de cinco anos a contar da data de entrada em vigor do Tratado de Amesterdão: 1. Medidas em matéria de asilo concordantes com a Convenção de Genebra, de 28 de Julho de 1951, e o Protocolo, de 31 de Janeiro de 1967, relativos ao estatuto dos refugiados, bem como com os demais tratados pertinentes, nos seguintes domínios:

- a) Critérios e mecanismos para a determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro;
- b) Normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros;
- c) Normas mínimas em matéria de condições a preencher pelos nacionais de países terceiros que pretendam aceder ao estatuto de refugiado;
- d) Normas mínimas em matéria de concessão ou retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros.

As normas mínimas citadas no artigo podem ser relacionadas a uma intenção de controle da situação pela União Europeia. Os Estados-Membros teriam sua autonomia, porém também teriam um nível mínimo que deveria ser cumprido (BACIC, 2012, p.47). Também está presente no Tratado ações que os Estados são autorizados a realizar em casos de o número de refugiados afetar sua segurança nacional:

#### Artigo 73º-L

1. O disposto no presente Título não prejudica o exercício as responsabilidades que incumbem aos Estados-Membros em matéria de manutenção da ordem pública e da garantia de segurança interna;

2. No caso de um ou mais Estados-Membros serem confrontados com uma situação de emergência caracterizada por um súbito afluxo de nacionais de países terceiros, e sem prejuízo do disposto no nº 1, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, pode adotar medidas provisórias, de duração não superior a seis meses, a favor desses Estados-Membros.

Além disso, as questões relativas aos refugiados passam do Terceiro para o Primeiro pilar (BACIC, 2012, p.46). Em 1999, com o “Tampere Meeting of the European Council” houve uma nova iniciativa em busca da harmonização da política migratória. Na reunião, a União Europeia reafirmou seu compromisso com os direitos humanos e as instituições democráticas, além de que mostrou sua intenção de criar uma política comum a nível europeu, e não apenas normas mínimas (BACIC, 2012, p.46). Ainda, desejavam uma aplicação integral da Convenção de Genebra (SANTINHO, 2013, p.10). No quesito liberdade de movimento, o Tratado dispôs, em seu Art. 2º:

A União Europeia já disponibiliza para seus cidadãos os principais ingredientes de um espaço comum de prosperidade e paz: um mercado comum, união econômica e monetária, e a capacidade para assumir desafios políticos e econômicos globais. O desafio do Tratado de Amsterdam é o de assegurar a liberdade, que inclui o direito de mover-se livremente na União [...] Essa liberdade não deve, entretanto, ser considerada um reduto exclusivo dos cidadãos europeus. Sua própria existência atua como um chamado para muitos outros em todo o mundo que não podem desfrutar da liberdade que os cidadãos europeus possuem como garantia. Seria contrário às tradições europeias negar essa liberdade àqueles cujas circunstâncias diversas levam à justificativa de procurar acesso em nosso território.  
(Tradução livre pela autora).

O Tratado, também, possui pontos voltados à uma política migratória e de asilo comum. O “Common European Asylum Policy” (CEAS), neste caso, surgiu para guiar a política migratória para uma política comum de toda a União (BACIC, 2012, p.48).

Apesar de a ideia de uma política de imigração comum ter surgido com o Tratado de Maastricht, o momento em que a União passa a possuir efetivamente uma política de imigração comum é apresentada pelo Tratado de Lisboa, de 2009, especificamente em seu artigo 63º:

Art. 63º

1. A União desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional e a garantir a observância do princípio de não repulsão. Esta política deve estar em conformidade com a Convenção de Genebra, de 28 de

Julho de 1951, e o Protocolo, de 31 de Janeiro de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e com os outros tratados pertinentes.

Além disso, o artigo subsequente irá informar sobre as medidas que o Parlamento Europeu irá tomar para que assim seja efetivado o sistema comum de asilo. Tais medidas incluem um estatuto uniforme de asilo, um sistema comum de proteção temporária de pessoas deslocadas, critérios para a determinação, por parte de um Estado-membro, sobre o pedido de asilo, e também cooperação com os países terceiros para a gestão do fluxo de requerentes de asilo. Tal política comum de imigração possui como objetivo, também, a prevenção da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos.

A política, então, passa a ser de caráter comum, porém sendo de caráter de cada Estado o julgamento de se aquele indivíduo possuirá o status de refugiado. Já a quantidade de indivíduos será ainda de competência de cada Estado-membro:

Art. 63º-A

5. O presente artigo não afeta o direito de os Estados-membros determinarem os volumes de admissão de nacionais de países terceiros, provenientes de países terceiros, no respectivo território, para aí procurarem trabalho, assalariado ou não assalariado (Tratado de Lisboa).

Os três pilares foram dissolvidos com o Tratado de Lisboa, ratificado em 2009, que tinha por objetivo tornar mais eficaz as ações da União Europeia, além de tornar mais claro a repartição de competências nos quesitos competências da União, competências dos países da União e competências compartilhadas (UNIÃO EUROPEIA, 2016). O antigo terceiro pilar foi substituído por “o espaço de liberdade, segurança e justiça”. A partir de então, a União passa a desenvolver uma política comum de asilo, imigração e controle das fronteiras externas (UNIÃO EUROPEIA, 2016).

Deve-se destacar, ainda, o Pacto Europeu sobre Imigração e Asilo, assinado em 24 de setembro de 2008, que norteia as questões relativas à imigração na Europa. No Pacto, há a convicção de que a criação de um espaço de livre circulação é um desafio, pois a ação de um Estado irá afetar os demais. Logo, é preciso que os Estados pensem também no interesse dos outros membros do Espaço Schengen, afim de aplicar sua política de asilo e imigração. Há também a afirmação de que a política migratória atual da União ainda precisa de progressos. Assim, surge o Pacto que visa unir o interesse da União como um todo com os interesses de cada Estado-

Membro, em suas particularidades. É descrito, então, cinco compromissos por parte do Conselho Europeu:

- organizar a imigração legal tendo em conta as prioridades, as necessidades e as capacidades de acolhimento determinadas por cada Estado-Membro, e favorecer a integração;
- lutar contra a imigração ilegal, nomeadamente assegurando o retorno dos estrangeiros em situação irregular ao seu país de origem ou a um país de trânsito;
- reforçar a eficácia dos controlos nas fronteiras;
- edificar uma Europa do asilo;
- criar uma parceria global com os países de origem e de trânsito, promovendo as sinergias entre as migrações e o desenvolvimento.

Focando na questão da edificação de uma Europa de asilo, o Pacto afirma que ainda há uma forte disparidade na concessão de status de refugiado por parte dos Estados-Membros.

Logo, percebe-se que a criação da política migratória da União Europeia, nos moldes atuais, passou por uma constante evolução. Em 1992 sendo mantida sob três pilares, até o Tratado de 2009, com o desenvolvimento de uma política comum em matéria de asilo. A modificação pode ser percebida, resumidamente, a seguir:

**Tabela 4:**

<b>Ano</b>	<b>Tratado</b>	<b>Diferencial</b>
1992	Tratado de Maastricht	- Caracterização da União Europeia como uma “união”; - União mantida sob três pilares principais.
1997	Convenção de Dublin	- Responsabilidade dos Estados-membros na análise dos pedidos de refúgio; - Obrigação do pedido de asilo no primeiro Estado-membro de entrada.
1999	Tratado de Amsterdam	- Normas mínimas de tratamento aos refugiados.
1999	Tampere Meeting	- Intenção de criar uma política comum a nível europeu; - Criação do CEAS.
2009	Tratado de Lisboa	- Desenvolvimento de uma política comum em matéria de asilo;

Elaborado pela autora.

A criação de uma política comum de asilo, juntamente ao espaço Schengen de livre circulação, faz crescer uma maior preocupação para com o controle de fronteiras externas. Tal preocupação vem aumentando por diversos motivos, analisados a seguir.

### *2.1.3 Controle de fronteiras*

Devido à Primavera Árabe<sup>5</sup>, grande foi o número de indivíduos que se viram fugindo de seu país de origem, partindo principalmente rumo à Itália. A Itália então, perante o grande número de pessoas sem documentos, pediu ajuda a União Europeia, ajuda esta que tardou a chegar. Com a demora, a Itália decidiu conceder uma autorização de residência temporária para todos aqueles que estavam buscando proteção, porém, os documentos dispostos aos indivíduos os permitia livre circulação no Espaço Schengen. Com esse direito, muitos foram aqueles que de fato utilizaram o Espaço para chegar à França (WOUDE; BERLO, 2015, p.65).

Assim começou uma briga entre os dois Estados. De um lado a Itália reclamando uma falta de ajuda quando precisou tratar do grande contingente de indivíduos, e do outro a França alegando que a Itália apenas poderia receber tais pessoas sob condições de estrangeiros, condicionando-os assim ao território italiano. Outros Estados-membros do Espaço, como a Áustria, a Alemanha, a Bélgica, a Finlândia, os Países Baixos e a Eslováquia também ficaram do lado da França na situação. Uma matéria publicada na BBC News, de abril de 2011, relata que a França bloqueou trens com migrantes norte africanos, provindos da Itália. Além disso, o jornal destaca que a Itália considerou a ação da França como ilegítima e uma clara violação dos princípios europeus. De acordo com outro jornal europeu, o EuroNews (2011), a indignação por parte da Itália ganhou força ao alegarem que os migrantes deveriam possuir o direito de viajar, visto que a Itália os cedeu documentos legais, de acordo com as regras do Acordo de Schengen.

De acordo com Laureano e Rentó (2014, pp. 103-105), a partir de tais episódios, pode-se perceber uma certa falta de solidariedade e confiança entre os

---

<sup>5</sup> Conjunto de protestos e revoltas populares contra governos do mundo árabe, em 2011. A Primavera teve como motivos a crise econômica e falta de democracia, e acarretou na queda de diversos governantes na região.

Estados-membros do Espaço Schengen, sendo então uma falha, além da questão de excepcionalidade que está presente na possibilidade de controle das fronteiras internas, como podemos perceber no art. 78º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, de 2010:

Art. 78º

3. No caso de um ou mais Estados-Membros serem confrontados com uma situação de emergência, caracterizada por um súbito fluxo de nacionais de países terceiros, o Conselho, sob proposta da Comissão, pode adoptar medidas provisórias a favor desse ou desses Estados-Membros. O Conselho delibera após consulta ao Parlamento Europeu.

A França, no caso citado, usou a excepcionalidade do Acordo de Schengen e voltou ao controle de suas fronteiras, impedindo a entrada dos africanos. Seguindo seu exemplo, Áustria, Alemanha, Holanda e Bélgica fizeram o mesmo (WOUDE; BERLO, 2015, p.65). Além desse episódio, a França e a Alemanha mostraram interesse em voltar ao controle de suas fronteiras diante da crise financeira e econômica na Europa (SILVA; AMARAL, 2013, p.243).

Quantitativamente, a França já retomou o controle de suas fronteiras em 10 situações, seguida pela Noruega, em 6, e pela Alemanha, em 5 casos (EUROPEAN COMMISSION, 2016). O fechamento de fronteiras, porém, não é o único problema existente no Espaço Schengen, como se verá adiante.

#### *2.1.4 Problemas nas fronteiras*

Um outro problema referente ao Espaço Schengen que deve ser analisado é o problema de controle de fronteiras externas, focando na Grécia, Bulgária e Romênia. O Acordo Schengen, por enfraquecer as fronteiras internas, deve possuir um forte controle das fronteiras externas, para que assim seja efetivo. A Grécia, Estado-membro do Acordo, por exemplo, possui uma porosidade em suas fronteiras, fato que é visto como uma deficiência de controle por outros. Tal porosidade é vista principalmente pelo fato de a Grécia estar localizada próximo à Turquia, sendo o local por onde entra o maior fluxo de imigrantes ilegais (LAUREANO & RENTO, 2014, pp.107-108).

Outra consequência acarretada pela porosidade nas fronteiras gregas foi o fato de que, em maio de 2016, o Conselho Europeu adotou proposta da Comissão para prolongar, em seis meses, o controle das fronteiras internas de alguns Estados.

É o caso da Alemanha, Áustria, Suécia, Dinamarca e Noruega. A Comissão alega que os referidos países continuam sendo afetados pelo contingente vindo da Grécia (EUROPEAN COMMISSION, 2016).

Por outro lado, temos o caso da Bulgária e da Romênia, que, por serem Estado-membros da União Europeia possuem o direito de participar do Espaço Schengen, porém ainda não o fazem parte pois falta a aprovação dos outros Estados-membros. A demora na aprovação se encontra no fato de que não há certeza se ambos os Estados conseguirão assegurar o controle de suas fronteiras externas, devido principalmente à forte corrupção em suas fronteiras e da presença de influência do crime organizado (LAUREANO & RENTO, 2014, p.108). Em abril de 2016, porém, o site Schengen Visa Info (2016) disponibilizou informações de que a Comissão Europeia havia afirmado que Bulgária e Romênia passaram a possuir os requerimentos necessários para adentrar no Espaço. Agora, deve-se esperar uma decisão unânime por parte dos Estados-membros do Acordo.

De fato, essa preocupação com a fronteira externa é percebida através do art. 62º do Tratado de Lisboa:

Art. 62º

1. A União desenvolve uma política que visa:

- a) Assegurar a ausência de quaisquer controlos de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas;
- b) Assegurar o controlo de pessoas e a vigilância eficaz da passagem das fronteiras externas;
- c) Introduzir gradualmente um sistema integrado de gestão das fronteiras externas;

Tal preocupação também está presente no Pacto Europeu sobre Imigração e Asilo, a partir do momento em que há um foco sobre reforçar a eficácia dos controlos nas fronteiras. O Pacto discorre no fato de que, aqueles Estados que estejam expostos em uma área geográfica vulnerável, devem procurar ajuda e solidariedade na União. Assim, o Pacto acorda:

Convidar os Estados-Membros e a Comissão a mobilizarem todos os meios ao seu dispor para assegurar um controlo mais eficaz das fronteiras externas, marítimas e aéreas.

O controle das fronteiras externas, porém, é observado através da Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia (FRONTEX), criada em 2004, pelo Regulamento (CE) nº. 2007/2004 do Conselho (26.10.2004, JO L 349 de 25.11.2004).

Como o próprio nome já induz, a referida Agência irá coordenar a cooperação, entre os Estados-Membros, para a proteção das fronteiras externas. A FRONTEX irá promover apoio tanto aos países da UE quanto aos países do Acordo Schengen. Vale ressaltar que cada Estado possui a responsabilidade de controle de suas fronteiras externas e a FRONTEX irá prestar um apoio técnico, principalmente àqueles Estados com um grande contingente migratório. De acordo com a Agência:

Art. 1º

A política comunitária relativa às fronteiras externas da União Europeia visa instituir uma gestão integrada que garanta um nível elevado e uniforme do controlo e vigilância, constituindo o corolário indispensável da livre circulação de pessoas na União Europeia e um elemento fundamental do espaço de liberdade, segurança e justiça. Para este efeito, prevê-se a instituição de regras comuns relativas a normas e procedimentos de controlo nas fronteiras externas.

Após a exposição dos fatos e dados, percebe-se que a União Europeia tenta criar uma política de migração única, porém atravessa por alguns problemas. O alto número de refugiados tentando chegar a Europa, muitos de maneira irregular, afeta negativamente as políticas migratórias e todos os Estados-membros do Espaço Schengen, tal fato obriga a União a tomar diversas ações, como o fechamento temporário das fronteiras. O fato, porém, não afeta apenas a Europa; outros países, como o Brasil, também são afetados e também se adaptam para receber tais refugiados, como é analisado a seguir.

## 2.2 O Brasil

A política migratória brasileira<sup>6</sup> é vista como pioneira, na América do Sul, na elaboração de uma legislação nacional específica para refugiados (MOREIRA, 2010, p. 119). A política migratória do Brasil, nos moldes atuais, pode ser observada a partir da redemocratização do país. Após o período de ditadura, o país buscava criar instituições que possuíssem um caráter democrático e que respeitassem os direitos que antes haviam sido violados. Em 28 de janeiro de 1961 temos o Decreto Nº 50.215, que decretou a execução e cumprimento do Estatuto dos Refugiados de 1951, porém

---

<sup>6</sup> Entendo que a política migratória brasileira é ampla e abrange um maior número de indivíduos, com seus respectivos status, possuindo tratamento diferenciado para cada um. Ao longo do presente trabalho, o termo irá se referir à política dada aos indivíduos com status de refugiados.



com a exclusão dos Artigos 15 e 17. Os referidos artigos do Estatuto se referiam respectivamente aos Direitos de associação e profissões assalariadas aos refugiados.

Através da Constituição de 1988, em seu art. 4º, os Direitos Humanos passam a possuir um caráter de prevalência nas relações internacionais. Além disso, um momento de grande importância foi o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). Em seu governo, FHC adotou o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH I), em 1996, que objetivava a implementação de atos e declarações internacionais e visava a redução de condutas, atos de violência e diminuição das desigualdades sociais, entre outros pontos. O Programa foi sendo alterado e, em 2009, implementou-se o PNDH III que passa a ser pautado em seis eixos: interação democrática entre Estado e sociedade civil; desenvolvimento e Direitos Humanos; universalização de direitos em um contexto de desigualdades; segurança pública, acesso à justiça e combate à violência; educação e cultura em direitos humanos; direito à memória e à verdade.

Posteriormente, em 1997, tem-se a Lei Federal n. 9.474, que define os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, além de trazer inovações e outras providências. A primeira inovação trazida pela Lei é a ampliação de quais indivíduos passam a ser reconhecidos como refugiados, conforme disposto no Art. 1º:

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.

Percebe-se que o conceito de ‘refugiado’ na legislação brasileira é mais amplo do que o conceito utilizado na Convenção de Genebra de 1951, fazendo com que pessoas que não se adequem ao conceito da Convenção possam também ser consideradas refugiadas. Os incisos I e II estão presentes no conceito de refugiado da Convenção, já o inciso III, que considera como refugiado também quem vive uma violação de direitos humanos, é o caráter amplo da legislação brasileira. Graças a tal Lei, o Brasil é considerado possuidor de uma das legislações mais modernas sobre o

tema (ACNUR, 2016). Um exemplo disso ocorreu em 1992, durante a guerra civil em Angola. Cerca de 1,2 mil angolanos vieram ao Brasil, fugindo das consequências dos conflitos e da violência generalizada. Por não estarem fugindo de perseguição pessoal, tais angolanos não seriam caracterizados por refugiados, porém, devido a seu conceito mais amplo, o Brasil os reconheceu (ANDRADE; MARCOLINI, 2002, p.170).

Já em 2009, foi aprovada, através do Decreto Legislativo nº 496, a Declaração de Viena, que, entre outros pontos, considerava os direitos humanos, o desenvolvimento e a democracia de uma forma inseparável (MOREIRA, 2010, p.114):

A democracia, o desenvolvimento e o respeito pelos Direitos Humanos e pelas liberdades fundamentais são interdependentes e reforçam-se mutuamente. A democracia assenta no desejo livremente expresso dos povos em determinar os seus próprios sistemas políticos, econômicos, sociais e culturais e a sua participação plena em todos os aspectos das suas vidas. Neste contexto, a promoção e a proteção dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais, a nível nacional e internacional deverá apoiar o reforço e a promoção da democracia, do desenvolvimento e do respeito pelos Direitos Humanos e pelas liberdades fundamentais no mundo inteiro.

Além disso, no Brasil há uma inovação no quesito de que os refugiados possuem o direito de pedir reunião familiar, fazendo com que a concessão de refúgio seja válida, também, para todos os membros da família (MOREIRA, 2010, p.118):

Art. 2º

Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional.

Após o 11 de Setembro de 2001, ao contrário de muitos países que impuseram um maior critério em suas fronteiras, o então presidente Fernando Henrique Cardoso fez a seguinte declaração, segundo Julia Bertino Moreira (2010, p.120):

O Brasil espera que, apesar de todas as circunstâncias, não se vejam frustradas as ações de ajuda humanitária ao povo do Afeganistão. Mais ainda: dentro de nossas possibilidades, estamos dispostos a abrigar refugiados que queiram integrar-se ao nosso país.

Por todos esses fatos o Brasil vem se destacando perante a questão de refugiados, e em 2006 ocupava o 12º lugar entre os países que mais reasentavam refugiados (MOREIRA, 2010, p.122). No quesito integração, assim que se considera, juridicamente, uma pessoa como refugiada, é dado uma carteira de identidade, de direitos de assistência médica pública e autorização para estudar e trabalhar

(ANDRADE; MARCOLINI, 2002, p.172). Ademais, possui direito a uma residência legal e a obtenção de documento de viagem para facilitar sua liberdade de circulação (VERWEY; ZERBINI; SILVA, 2000, p.184). Para a proteção e análise do grande número de pedidos de refúgio no Brasil, em 1997 houve a criação de um órgão exclusivo para tal objetivo: o CONARE.

### 2.2.1 Comitê Nacional para Refugiados (CONARE)

O Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) é um órgão vinculado ao Ministério da Justiça que tem por objetivo analisar os pedidos de refúgio que chegam ao Brasil. O refúgio, primeiramente, pode ser solicitado para a Polícia Federal, através de um formulário. Após a solicitação, o formulário é entregue ao CONARE, que irá entrar em contato com o solicitante para uma entrevista e decisão, deferimento ou não (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2016).

O CONARE foi criado a partir da Lei n. 9.474, de 1997, como órgão de deliberação coletiva. Seu artigo 12 estabelece suas competências, conforme pode se verificar a seguir:

#### 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.

Como visto, as decisões do CONARE são “em primeira instância”, tendo o Ministro de Estado da Justiça direito de entrar com recurso em um prazo de quinze dias, contados a partir do recebimento da notificação. Além disso, o Comitê é formado por um representante de cada um dos seguintes Ministérios: Justiça, Relações Exteriores, Trabalho, Saúde, Educação e Departamento da Polícia Federal, além de um representante de uma organização não-governamental que se preocupe com a proteção de refugiados. O ACNUR fica com um papel de convidado permanente às reuniões do CONARE, porém sem voto (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2016).

A eficácia do CONARE pode ser percebida pelo grande número de refugiados presentes no Brasil. Dados de 2013 mostraram que estavam presentes em território brasileiro cerca de 5.200 refugiados reconhecidos pelo governo (ACNUR, 2016). Além da proteção do refugiado por parte do governo brasileiro, como é o caso do CONARE, há também a preocupação com a proteção por parte dos países da América Latina, como será visto abaixo a partir do exemplo mexicano.

### *2.2.2 A proteção em outros países da América Latina: O exemplo mexicano*

O Plano de Ação do México foi criado durante um encontro, em 2004, para celebrar a Declaração de Cartagena sobre os Refugiados, de 1984, e visa a proteção aos refugiados por toda a América Latina. Analisou-se a problemática de refugiados em cada região, para que assim um plano de proteção fosse criado. O Plano destaca a situação da América Latina na época de sua criação. Deve-se ressaltar que o Plano destaca a existência de situações distintas no continente, conforme pode-se inferir a partir da leitura do trecho abaixo:

Isto faz com que na atualidade na América Latina coexistam várias situações: 1) países que continuam recebendo um número reduzido de solicitantes da condição de refugiado e refugiados imersos nos fluxos migratórios regionais e continentais; 2) países que albergam um número significativo de refugiados reconhecidos e/ou solicitantes da condição de refugiado; e 3) países com programas emergentes de reassentamento. Em alguns países da região estas situações convergem (Plano de Ação do México).

Assim, percebemos a situação em que a América Latina se encontrava, principalmente com o fluxo de refugiados de forma trans-fronteiriças, causadas principalmente por uma crise humanitária na Colômbia<sup>7</sup>, afetando assim todos os outros países. Além disso, o Plano destaca que alguns países reconhecem que a perseguição ao indivíduo poderá possuir uma relação com seu gênero e idade, necessitando assim de diferentes tipos de proteção (crianças, mulheres, idosos), fato que nos remete a Multiplicação de Direitos, relatada no capítulo 1.

O Plano aponta várias ações desejáveis de serem seguidas, como por exemplo a união familiar:

---

<sup>7</sup> Conflitos em vários municípios, principalmente no sudoeste da Colômbia, causando medo de mais confrontos e falta de abrigo para a população. Foram registrados, em maio e junho de 2015, 525 incidentes violentos no país.

Reconhecendo que a unidade da família é um direito humano fundamental dos refugiados e recomendando, portanto, a adoção de mecanismos que garantam seu respeito.

Percebemos, desse modo, que a adoção de recursos que visem à reunião familiar não é de caráter obrigatório, é apenas uma recomendação. Reconhecem, porém, a responsabilidade dos Estados em proporcionar uma proteção internacional para aqueles que precisam. Destacam, também, a importância em fortalecer a cooperação com o ACNUR, para assim proporcionar uma proteção mais efetiva.

Ademais, o Plano também destacou suas atividades em nível nacional, regional e internacional, para que assim seja executado. Destaca-se, então, suas atividades em nível regional:

#### Capítulo Quarto

Organizar ao menos duas reuniões por ano que permitam o intercâmbio de informações e experiências, a elaboração de projetos regionais e a supervisão da execução deste Plano de Ação com a participação de governos, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, outros organismos de Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos, doadores, representantes da sociedade civil, as instituições nacionais de promoção e proteção de direitos humanos e especialistas (Plano de Ação do México).

Assim, percebemos o interesse em cooperação com vários órgãos para a efetiva proteção daqueles que mais precisam.

Com a Crise na Síria, a partir de 2011, houve um aumento no número de refugiados presentes no cenário internacional, fato este que ocasionou a “maior crise humanitária de nossa época”. Com o aumento, mudanças foram necessárias nas políticas migratórias dos Estados, para a efetiva proteção dos indivíduos. Mudanças estas que serão analisadas a seguir.

### **3 O CASO DA SÍRIA E SEU IMPACTO NO SISTEMA INTERNACIONAL PARA REFUGIADOS**

Para se entender o mandato de Bashar Assad e a crise ocorrida na Síria no ano de 2011 é preciso entender alguns momentos políticos do país, iniciando com a eleição de seu pai, Hafez al-Assad, como presidente, em 1971 para um mandato de sete anos, através de um plebiscito. Importante ressaltar o governo de Hafez pois os protestos seguintes são tanto um protesto contra Bashar quanto contra Hafez, e mais ainda, contra a dinastia que eles impuseram durante seus mandatos (PRYCE-JONES, 2011, p.18). O descontentamento começou em 1973, após Assad exigir que o presidente fosse muçulmano. No mesmo ano, Síria e Egito entram em guerra contra Israel. Como consequência das ações não aprovadas por parte da população, em 1980 um membro da irmandade muçulmana tenta assassinar Assad. Na questão sucessória, em 1994 morre o filho mais velho, e mais provável sucessor de Assad, Basil. Com a morte de Hafez, em 2000, Bashar chega ao poder, continuando com o modo de governar de seu pai, fato que ocasionou o aparecimento de protestos (BBC NEWS, 2016). O governo de Hafez Assad, que durou por 30 anos, ainda produz uma memória de medo e repúdio. Em seu mandato, a liberdade de expressão foi proibida e a mídia mantida sob controle (PRYCE-JONES, 2011, pp.18-19).

Bashar chegou ao poder seguindo os passos de seu pai, que considerava a violência como uma ação sem custos, porém recompensadora. Assim foram guiadas suas ações (PRYCE-JONES, 2011, p.19). Os protestos contra sua forma de governar começaram em março de 2011, quando as forças de segurança atiraram e mataram manifestantes na cidade de Deraa, que exigiam a libertação de prisioneiros políticos, e que resultou em uma agitação que durou meses (BBC NEWS, 2016). O presidente Assad discursou contra os protestos, alegando que forças internas conspiradoras queriam destruir seu governo (ACHIUME, 2015, p.695). Com a pressão, porém, anunciou medidas conciliatórias, libertando dezenas de prisioneiros políticos. Já em maio de 2011, tanques armados entraram nas cidades de Deraa, Banyas e Homs com o intuito de acabar com os protestos contra o regime. Na mesma época, o presidente anunciou anistia para os prisioneiros políticos. Em junho do mesmo ano, o governo anunciou que 120 membros da força de segurança haviam sido mortos por gangues

armadas (BBC NEWS, 2016). Importante frisar que, enquanto a população sofre, membros da família Assad vivem de privilégios da nação (PRYCE-JONES, 2011, p.19).

O governo de Bashar Assad é marcado pelo descontentamento de seus súditos no seu apoio incondicional ao Irã e em sua luta contra os Estados Unidos. Demonstrações furiosas se tornam mais frequentes a medida que as pessoas tentam tomar o controle de sua vida, enquanto Bashar luta para preservar seu sistema ditatorial (PRYCE-JONES, 2011, p.18). No mês de julho de 2011, o presidente saqueou a província de Hama, após a demonstração de uma manifestação em massa. Tropas foram enviadas para controlar a situação, à custa de dezenas de vidas. Já em dezembro, bombas suicidas localizadas em prédios de segurança em Damasco, ocasionaram a morte de 44 pessoas, fato este que iniciou uma onda de explosões na capital (BBC NEWS, 2016).

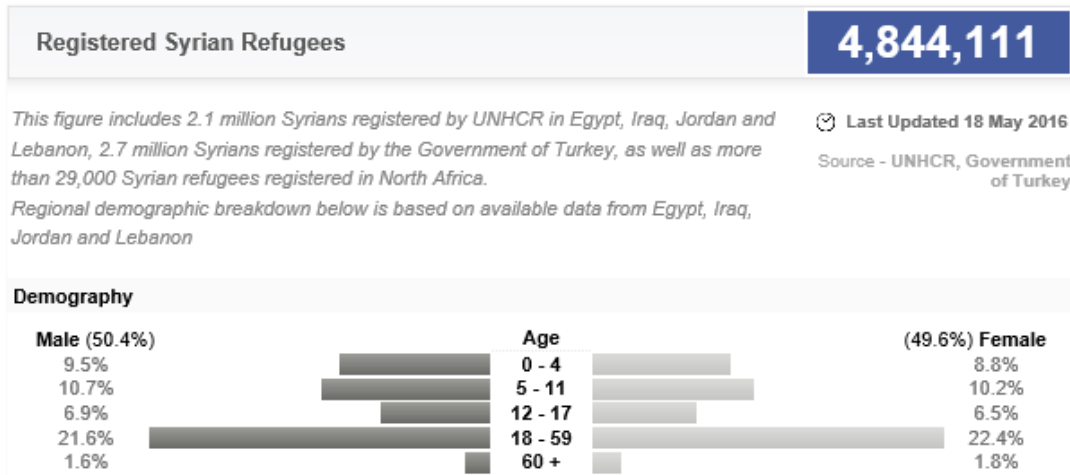
Podemos perceber que se trata de um período turbulento e, a partir de 2012, o cenário internacional começou a pressionar o governo sírio para o controle da situação. No mês de maio, França, Reino Unido, Alemanha, Itália, Espanha, Canadá e Austrália expulsaram diplomatas sírios de seus territórios como uma forma de protesto contra a morte de dezenas de civis em Houla (BBC NEWS, 2016). Ataques internos e conflitos com outros países seguem afetando a vida dos civis sírios, que encontram como solução dos problemas a fuga e busca de proteção em outros Estados. Assim, desde o ano de 2011, a Síria tem passado por um conflito contra o regime ditatorial de Bashar al-Assad, envolvendo uma oposição armada e as forças militares do Estado. Nessa situação de conflito muitos são os indivíduos que acabam por ser afetados, seja por repressão ou falta de liberdade (DUARTE, 2013, p.38).

Em 2014, três anos após o início do conflito na Síria, o número de deslocados forçados fez com que o país ficasse em primeiro lugar no ranking de número de pessoas deslocadas, contabilizando nove milhões de indivíduos longe de seus lares, ou ainda 40% da população síria antes do conflito. Na época, mais de dois milhões de sírios estavam com status de refugiados em países vizinhos, sendo pelo menos um milhão composto de crianças. Tais indivíduos fogem principalmente para o Líbano, que abriga cerca de 1 milhão de sírios refugiados. Se feita a proporção por número de habitantes, em um grupo de mil libaneses, 183 seriam refugiados sírios (ACNUR,

2016). Ademais, até abril de 2014 estimava-se que 191.369 pessoas haviam morrido devido aos conflitos ocorridos na Síria (ACHIUME, 2015, p.696).

O aumento no número de refugiados pode ser observado na tabela abaixo (vide Tabela 5). Até maio de 2016, 4.844.111 refugiados sírios foram registrados, sendo um pouco mais de 50% de homens, na sua maioria entre 18 e 59 anos.

**Tabela 5:**



Fonte: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> <Consulta em 18 maio 2016>

Por outro lado, a Crise na Síria não afeta somente os sírios em si, mas também aqueles que já estavam no país em situação de refugiado, como é o exemplo dos palestinos. Antes do conflito, a Síria abrigava uma das maiores quantidades de refugiados globais (ACHIUME, 2015, p.697), em especial os palestinos, oferecendo melhores condições de vida e de liberdade. Porém, com a chegada do conflito, os aproximados 529.000 refugiados se viram, também, afetados (WHITE, 2013, p.79).

Diante da chamada “maior crise humanitária da nossa era” pode-se perceber mudanças ocasionadas nas políticas públicas para refugiados de diversos Estados, destacando-se então as mudanças ocorridas na União Europeia e no Brasil. Mudanças essas que são acarretadas pelo fato de que nunca antes o mundo havia presenciado tamanho deslocamento de pessoas, e, de acordo com o alto-comissário da ONU para refugiados António Guterres (BBC BRASIL, 2014):

A crise síria tornou-se a maior emergência humana de nossa era e, apesar disso, o mundo não consegue atender às necessidades dos refugiados e países que os recebem [...]. A resposta à crise síria tem sido generosa, mas a verdade cruel é que ainda não é suficiente.  
(APUD BBC Brasil, 2014)



O fato de a crise síria ter se tornado a maior emergência humanitária de nossa era pode ser percebido em termos quantitativos. O relatório “Tendências Globais” do ACNUR (2016) ressaltou que são três os países de origem do maior contingente de refugiados nos dias atuais: em primeiro lugar está a Síria, com 4.9 milhões de refugiados, em seguida o Afeganistão (2.7 milhões) e Somália (1.1 milhão), sendo os três juntos formadores de mais da metade dos refugiados atuais, dados relativos ao ano de 2015.

Com a atual situação e a pior crise humanitária desde a Segunda Guerra Mundial, mudanças ocorreram em políticas migratórias de alguns Estados para a possível proteção dos indivíduos afetados por guerras e conflitos. As políticas migratórias da União Europeia e do Brasil já foram analisadas anteriormente, já as mudanças ocorridas em tais políticas desde a crise síria serão analisadas a seguir.

### **3.1 Mudanças na União Europeia**

Na questão de crise síria, o estudo da União Europeia é importante pois:

Embora a UE tenha começado a desenvolver uma política comum de asilo em 1999, as regras não foram concebidas para fazer face à chegada de uma grande quantidade de pessoas num curto espaço de tempo. A Comissão tem agora sobre a mesa novas propostas para rever a legislação vigente, em conformidade com as necessidades atuais e futuras. O princípio fundamental mantém-se o mesmo – as pessoas devem apresentar um pedido de asilo no primeiro Estado-Membro da UE em que entram, a menos que tenham família noutros países – mas, sempre que um Estado-Membro esteja sobrecarregado, deve haver solidariedade e partilha equitativa de responsabilidade no seio da UE (UNIÃO EUROPEIA, 2016).

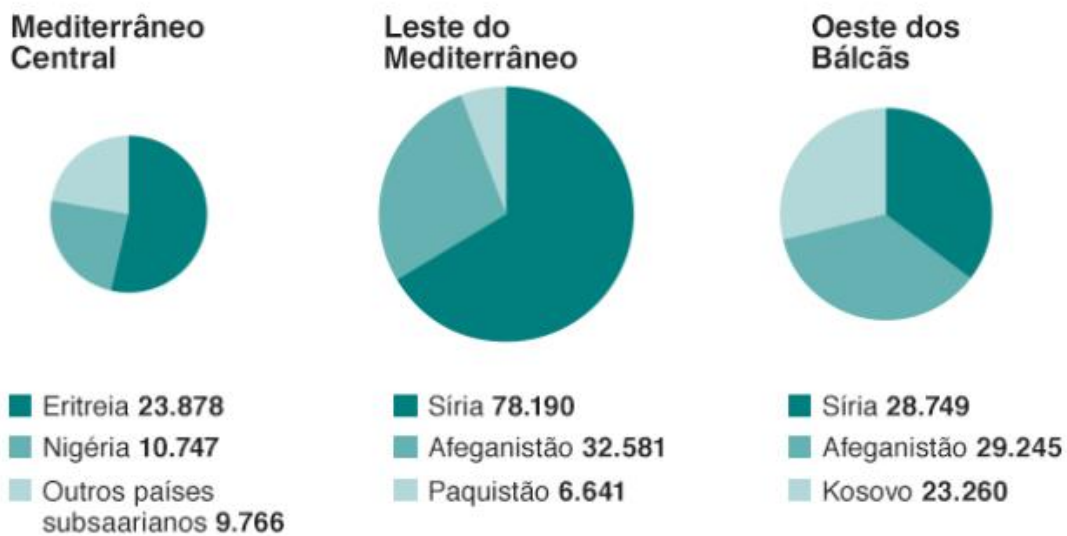
Percebemos, então, que a própria União Europeia reconhece os desafios trazidos pelo grande contingente de refugiados chegando em seu território, que acabam por chegar principalmente através do mar Mediterrâneo, e acabam sofrendo acidentes e morrendo afogados. Há uma estimativa de que cerca de 32 mil pessoas tenham atravessado o mar Mediterrâneo tentando chegar à costa da Grécia e Itália, com cerca de 3.5 mil mortes, nos primeiros meses de 2015 (BBC BRASIL, 2015). O ACNUR dispõe de dados que mostram que 28% das pessoas que atravessaram o Mediterrâneo no ano de 2016 eram de origem síria, além disso, no ano de 2016, houve cerca de 3.604 (até 11 de outubro de 2016) mortes por afogamento. Ainda, no ano de 2015, cerca de 1 milhão de pessoas migraram para a Europa como refugiados; sendo

tal número composto apenas dos indivíduos que chegaram através do meio marítimo (UNHCR, 2016).

Na tabela abaixo (vide tabela 6) podemos perceber que os sírios representam grande parte dos migrantes, e, se visto a rota mais utilizada, tais refugiados atravessam as fronteiras principalmente através do leste do mediterrâneo, representando quantitativamente mais da metade do 2º maior grupo (Afeganistão).

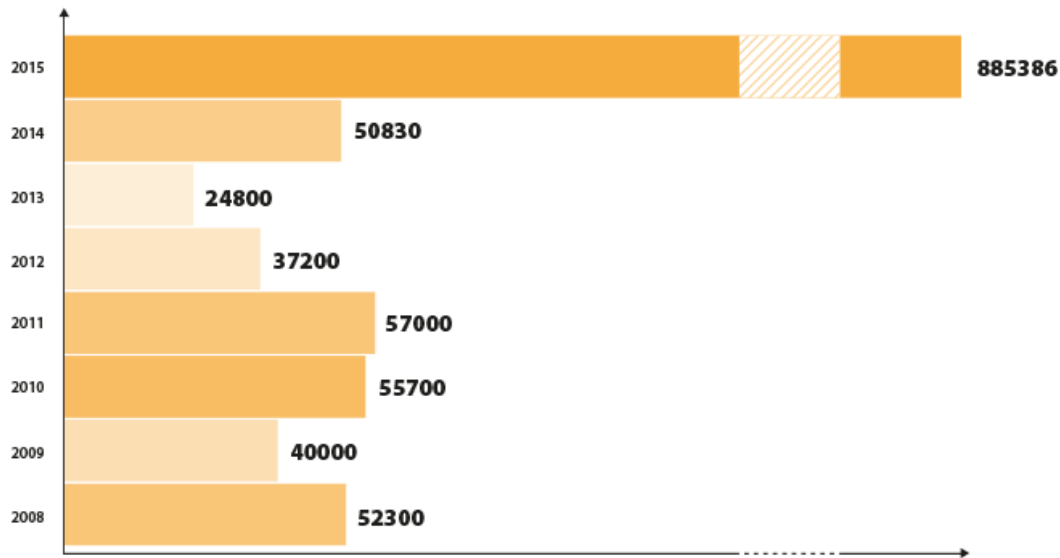
**Tabela 6:**

**As três principais origens de migrantes usando as rotas mais populares**



Fonte: [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/08/150829\\_entenda\\_migracao\\_ab](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/08/150829_entenda_migracao_ab)  
<Consulta em 04 jun 2016>

Pode-se perceber, também, o aumento do número de pessoas chegando ao continente europeu através da tabela abaixo (vide tabela 7), da FRONTEX, sendo tal número representante de cidadãos que atravessam através do mar Mediterrâneo, de maneira irregular:

**Tabela 7:**

Fonte: <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/eastern-mediterranean-route/> <Consulta em: 02 ago 2016>

O Acordo de Schengen possibilita aos Estados-membros reintroduzirem o controle de suas fronteiras, temporariamente, em casos de segurança nacional. O controle das fronteiras deve ser visto, porém, como um caso de excepcionalidade, e sua duração deve ser apenas o tempo necessário para responder à ameaça em questão (EUROPEAN COMMISSION, 2016). Como resultado do aumento no número de refugiados, o caso de fechamento de fronteiras é mais comum, tendo como exemplo o caso da Bélgica. De acordo com o jornal “Politico EU”, de fevereiro de 2016, o Ministro Jan Jambon relatou que o governo belga deslocou força policial extra para a fronteira com a França, visando o impedimento de circulação de refugiados. De acordo com o Ministro, o objetivo é também impedir que acampamentos de refugiados sejam feitos nas fronteiras. O governo então notificou a União sobre a temporária suspensão do Acordo de Schengen. Com essa ação, a Bélgica se classifica como o sétimo país a pedir a suspensão temporária do Acordo nos últimos meses; já os outros pedidos de reintrodução da fronteira podem ser observados através da tabela abaixo (vide tabela 8):

Tabela 8:

<b>Atuais reintroduções temporárias de controle de fronteiras</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reintrodução temporária do controle das fronteiras no contexto de acontecimentos previsíveis:           <ul style="list-style-type: none"> <li>→ França (13 de novembro de 2015 – 26 de janeiro de 2017) COP 21, estado de emergência introduzido no território francês após os ataques terroristas em Paris, Euro 2016, Tour de France, o estado de emergência foi prolongado em 21 de julho de 2016 frente aos ataques terroristas em Nice;</li> <li>→ Polônia (4 de julho – 2 de setembro de 2016) encontro da OTAN, Dias da Juventude Mundial e visita do Papa;</li> </ul> </li>   <li>▪ Reintrodução temporária dos controles das fronteiras no contexto da Recomendação do Conselho de 12 de Maio de 2016:           <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Alemanha (12 de maio – 12 de novembro 2016) fronteira terrestre com a Áustria;</li> <li>→ Áustria (16 de maio – 12 de novembro 2016) fronteira terrestre com a Eslovênia e com a Hungria;</li> <li>→ Dinamarca (1 junho – 12 de novembro 2016) portos dinamarqueses com ligação para a Alemanha e a fronteira terrestre Dinamarca-Alemanha;</li> <li>→ Suécia (8 de junho – 11 de novembro 2016) portos suecos na Região de Polícia Sul e Oeste e da Ponte Oresund;</li> <li>→ Noruega (10 de junho – 11 de novembro de 2016) portos noruegueses com ligação para a Alemanha, Dinamarca e Suécia.</li> </ul> </li> </ul>

Fonte: EUROPEAN COMMISSION. Tradução livre pela autora.

Além da reintrodução temporária do controle das fronteiras, a Convenção de Dublin, 1990, discorre que o solicitante de refúgio possui diversas maneiras de escolher qual Estado irá analisar seu pedido, sendo destacada as seguintes:

**Art. 6º**

Sempre que o requerente de asilo tenha atravessado irregularmente a fronteira de um Estado-membro, por via terrestre, marítima ou aérea, a partir de um Estado não membro das Comunidades Europeias, e essa entrada nesse Estado-membro possa ser provada, é este último Estado o responsável pela análise do pedido de asilo.

**Art. 7º**

A responsabilidade pela análise de um pedido de asilo cabe ao Estado-membro responsável pelo controlo da entrada do estrangeiro no território dos Estados-membros, excepto se, após ter entrado legalmente num Estado-membro em que está dispensado de visto, o estrangeiro apresentar o seu

pedido de asilo noutro Estado-membro em que está igualmente dispensado de visto de entrada. Nesse caso, é este último Estado o responsável pela análise do pedido de asilo.

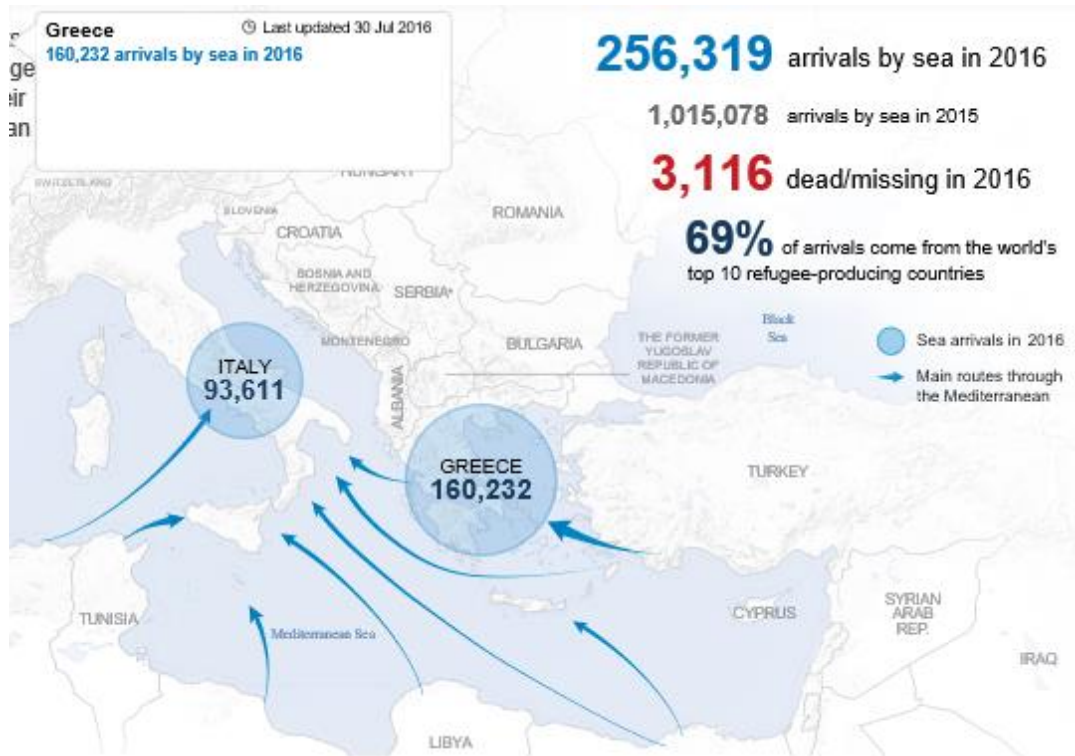
Ou seja, o estrangeiro irá pedir asilo no primeiro Estado-membro da União Europeia que chegar. Tal fato, aliado à crise síria, trouxe diversas situações para a União. Uma delas foi o fato de que a Grécia reclamou da disposição na Convenção pois muitos imigrantes adentram a União através de suas fronteiras. Por outro lado, a Alemanha e a Finlândia suspenderam a regra e passaram a aceitar e analisar os pedidos de asilo, mesmo que o pedinte tenha chegado por outro Estado-membro (BBC BRASIL, 2015).

Outro fato recente foi um ocorrido envolvendo quatro cidadãos sírios no Reino Unido. Os refugiados estavam localizados no campo de refugiado de Calais, na França, e, por decisão do Estado-membro, se viram proibidos de viver no Reino Unido por terem adentrado por outro território em um primeiro momento (MUNDO AO MINUTO, 2016). A Convenção também trouxe à tona outra discussão, envolvendo as cotas de migrantes para a União. Países como a Grécia, Itália e Malta discursaram pedindo uma maior distribuição dos refugiados entre os Estados-membros. Outros membros, no entanto, alegam a disposição presente na Convenção de Dublin (WORK PERMIT, 2015).

### *3.1.1 A questão da Grécia*

Em fevereiro de 2016, de acordo com o BBC News, a União Europeia intimou a Grécia sobre suas fronteiras, dando três meses para que o país arrumasse seu controle externo. A preocupação com o controle externo do país se dá pelo alto contingente de refugiados que tentam entrar na União Europeia através do país. A tabela abaixo (vide tabela 9) demonstra tais fatos:

Tabela 9:



Fonte: [http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php#\\_ga=1.151049661.521219734.1463760304](http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php#_ga=1.151049661.521219734.1463760304)  
<Consulta em: 03 ago 2016>

Os dados acima ainda comprovam que, até julho de 2016, dos 256.319 cidadãos que chegaram à Europa através do mar Mediterrâneo, mais da metade (160.232) possuía origem síria. Além disso, também pode-se notar que o número de pessoas mortas e desaparecidas é alto (3.116), podendo ser relacionado aos acidentes ocorridos com as navegações irregulares. Até maio de 2016, o número de mortes estava em volta de 2.510 e, se comparado à mesma data em 2015, o número representa um aumento de 35% (1.855 em 2015), ou ainda um aumento de mais de 2000 mortes se comparado com 2014, que possuía 57 mortes no mês de maio (UNHCR, 2016).

Em março de 2016 observou-se uma baixa de 90% no número de migrantes chegando pelas fronteiras gregas; tal baixa, porém, foi mais relacionada a um acordo feito entre a União Europeia e a Turquia, do que a um programa de proteção de fronteiras da Grécia. O referido acordo discorre que todos os migrantes e refugiados (incluindo sírios) que entrarem irregularmente na Grécia serão enviados de volta a seu

país de origem. Por outro lado, a União Europeia se comprometeu a aceitar dezenas de refugiados sírios, diretamente da Turquia (REUTERS, 2016). Cerca de 7 000 pessoas chegavam por dia, no ano de 2015, à Europa; após o acordo, o número diminuiu para 47 pessoas por dia, em 2016 (UNIÃO EUROPEIA, 2016).

O ACNUR noticiou que, em julho de 2016, a Grécia disponibilizou “cartões temporários”, válidos por 1 ano, para os 15.500 requerentes de asilo presentes no país. Tal ação foi tida com o propósito de permitir que os requerentes vivam na Grécia legalmente durante o tempo de duração dos cartões, para que seu pedido de asilo seja analisado. Representantes do ACNUR alegaram que tal ação irá ajudar, também, a encontrar familiares dos refugiados, se presentes, em outros países da União, possibilitando a reunificação familiar (UNHCR, 2016).

### *3.1.2 A questão na Alemanha*

Um outro Estado-membro da União Europeia que se destaca na atual crise migratória é a Alemanha. Ao contrário da Grécia, que sofre por estar localizada próxima às fronteiras externas da União e por isso recebe um grande contingente de refugiados, a Alemanha é mais centralizada, não sendo diretamente um local por onde tantos refugiados buscam abrigo, porém possui um destaque por suas ações tomadas no decorrer da crise, além de ser o principal destino dos refugiados que chegam à Europa (BBC BRASIL). O estudo de tal país se dá pelo posicionamento do país perante a crise. Perante visões contrárias em resposta ao grande número de refugiados, a então chanceler Alemã Angela Merkel discorreu que:

Se a Europa fracassar no assunto dos refugiados, sua estreita relação com os direitos civis universais serão destruídos. Como um país financeiramente saudável e forte (Alemanha), temos a força para fazer o que é necessário (BBC BRASIL, 2015).

A Alemanha, por anos, negou ser um país de imigração e focou em um aspecto nacionalista (BAUDER, 2016, p.67). A partir de 1990 o discurso muda e o país se torna um país de imigração. A partir de tal decisão, o governo anuncia a criação do GreenCard alemão, para possibilitar e facilitar a migração (BAUDER, 2016, p.68).

Em 2010, porém, o país começa a perceber as consequências da atual crise migratória. A Convenção de Dublin discorre que os migrantes deverão buscar asilo no primeiro Estado-membro da União Europeia que chegarem, o que faz com que

aqueles que cheguem à União buscando proteção acabe se concentrando nos países fronteiriços, não chegando aos países centrais. Indo contra a Convenção, o Escritório Federal Alemão de migrantes e refugiados (Bundesamts für Migration und Flüchtlinge), passou a aceitar todos os refugiados, mesmo aqueles que já haviam estado em outros países. Em setembro de 2015 cerca de 20.000 refugiados chegaram a Munique (BAUDER, 2016, p.71). Apesar do pensamento positivo de Merkel de que a Alemanha seria capaz de receber o alto número de refugiados, o resultado não foi o esperado e a Alemanha voltou atrás com a sua exclusão da Convenção de Dublin e voltou a aplicá-la em outubro de 2015, ou seja, passou a considerar os pedidos de asilo no primeiro país em que o indivíduo chegasse (BAUDER, 2016, p.73).

Ademais, a Associação de médicos da Alemanha propôs, em 2015, o acesso gratuito ao sistema de saúde alemão para os 1.1 milhões de refugiados que estavam no país naquele ano. Até então, médicos estavam oferecendo ajuda voluntária (AJPH Global News).

### *3.1.3 A questão de Portugal*

Um terceiro país da União Europeia que merece ser analisado no quesito refugiados é Portugal. Antes o país não possuía tanto destaque nesta questão, porém a partir do ano de 2011 o número de pedidos de asilo aumentou em grandes proporções. De 2010 para 2011 houve um aumento de 70% nos pedidos, já de 2011 para 2012 o aumento caiu para 9% (REFWORLD, 2016), porém no ano de 2016 Portugal passou a ser considerado o segundo país que mais recebe refugiados na União Europeia (AGÊNCIA BRASIL, 2016).

O aumento em tal número vem, primeiramente, a partir de um engajamento por parte do país para receber, até o final de 2017, mais de 4 mil refugiados. No começo de 2016, entretanto, o então primeiro-ministro António Costa anunciou o aumento no número estipulado para 10 mil. O engajamento veio a partir da necessidade, decorrente de uma crise imigratória, por mão de obra jovem (BBC BRASIL, 2016). A grande maioria dos refugiados é proveniente da Grécia, e, até junho de 2016, o país havia disponibilizado cerca de 700 vagas para refugiados (AGÊNCIA BRASIL, 2016).

Para receber os refugiados, o governo português possui uma iniciativa de educação. Há um plano de distribuição de 2 mil bolsas de estudos para aqueles que



buscarem proteção no país, além de alojamentos e aulas na língua nativa. A Câmara Municipal de Lisboa, também, possui 2 milhões de euros para apoio aos refugiados (BBC BRASIL, 2016). O dinheiro é revertido em projetos que auxiliem a introdução dos refugiados no país. De acordo com o diretor adjunto do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), Luís Gouveia:

Estes grupos de reinstalação têm à sua espera um projeto de dez meses que inclui aprendizagem da língua portuguesa, saúde e escola para as crianças [...]. Numa primeira fase os refugiados vão aprender a língua portuguesa e depois haverá uma segunda etapa com formação profissional. No espaço de uma semana o SEF vai emitir autorizações de residência provisórias que lhes permitirá obter trabalho (DN PORTUGAL, 2016).

Com isso, pode-se perceber uma maior preocupação, por parte de Portugal, para a adaptação do indivíduo no território nacional.

#### *3.1.4 O caso do Reino Unido – BREXIT e Calais*

Um último caso de análise envolve o Reino Unido. A campanha para saída do Reino Unido da União Europeia começou com um discurso de soberania e controle das fronteiras, porém possuiu uma maior atenção a partir do momento em que colocou a questão de imigração em pauta. A livre circulação de pessoas, presente no Espaço Schengen, aliada ao aumento no número de migrantes chegando à União Europeia fez crescer o pensamento de uma violação da soberania britânica (PUBLICO, 2016).

Por outro lado, temos o maior campo de refugiados da França, em Calais. Devido a sua localidade, abrigando a entrada do Eurotúnel e sendo um importante ponto de acesso à Grã-Bretanha, o campo causa uma preocupação por parte do governo britânico. Com a atual crise migratória, houve um aumento no número de refugiados lá presentes, que cada vez mais sonham em chegar à Inglaterra (BBC BRASIL, 2016).

Em 07 de setembro de 2016, o Reino Unido anunciou a construção de um muro na cidade francesa de Calais para impedir que os refugiados lá alocados tentassem chegar ao Reino Unido. Segundo o governo britânico, o muro terá 4 metros de altura e 1 quilômetro de extensão, além de fazer parte de um pacote com a França (GLOBO, 2016). Já em 26 de setembro do mesmo ano o presidente francês François Hollande anunciou o fechamento do campo, pedindo ajuda do governo britânico para lidar com as milhares de pessoas lá presentes. O plano do presidente é o de deslocar os

refugiados, em pequenos grupos, para diversas localidades. O Reino Unido, porém, continua clamando pela Convenção de Dublin, ao afirmar que os indivíduos devem pedir asilo no primeiro país de entrada (HUFFPOST BRASIL, 2016).

As mudanças e dificuldades que a Crise da Síria provocaram na União Europeia foram analisadas acima, a seguir serão analisadas as mudanças ocorridas na política migratória do Brasil.

### 3.2 Mudanças no Brasil

De acordo com o ACNUR, até abril de 2016, o Brasil possuía 8.863 refugiados reconhecidos, sendo a maioria nacionais da Síria (2.298), Angola (1.420), Colômbia (1.100), República Democrática do Congo (968) e Palestina (376), tal como demonstrado na tabela abaixo (vide tabela 10):

**Tabela 10:**



Fonte:

[http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Sistema\\_de\\_Refugio\\_brasileiro\\_-\\_Refugio\\_em\\_numeros\\_-\\_05\\_05\\_2016](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Sistema_de_Refugio_brasileiro_-_Refugio_em_numeros_-_05_05_2016) <Consulta em: 04 ago 2016>

Importante observar que, como a tabela abaixo demonstra (vide Tabela 11), esse total de número de refugiados no Brasil aumentou drasticamente em termos

proporcionais entre os anos de 2010 e 2016, principalmente se observado o intervalo 2013-2014.

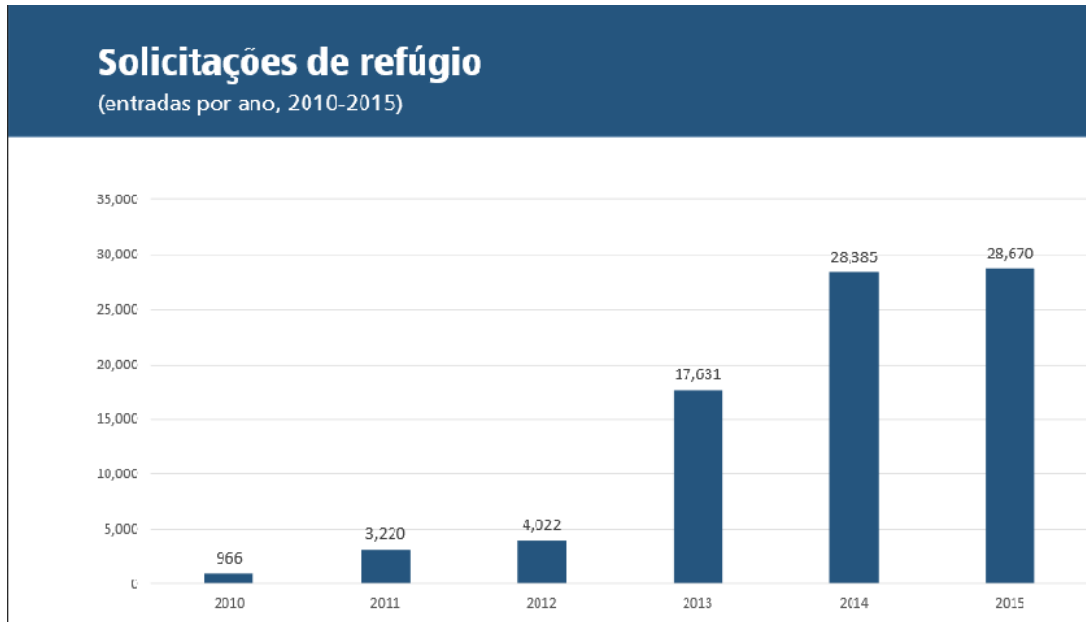
**Tabela 11:**



Fonte:

[http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Sistema\\_de\\_Refugio\\_brasileiro\\_-\\_Refugio\\_em\\_numeros\\_-\\_05\\_05\\_2016](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Sistema_de_Refugio_brasileiro_-_Refugio_em_numeros_-_05_05_2016) <Consulta em 04 ago 2016>

Os dados acima mostram os refugiados reconhecidos no Brasil, enquanto os dados de pedidos de refúgio também crescem gradativamente. Conforme representado na tabela abaixo (vide tabela 12), em 2010 havia 966 pedidos, enquanto que em 2015 o número aumentou para 28.670, possuindo um aumento de 2.868% em apenas 5 anos (ACNUR):

**Tabela 12:**

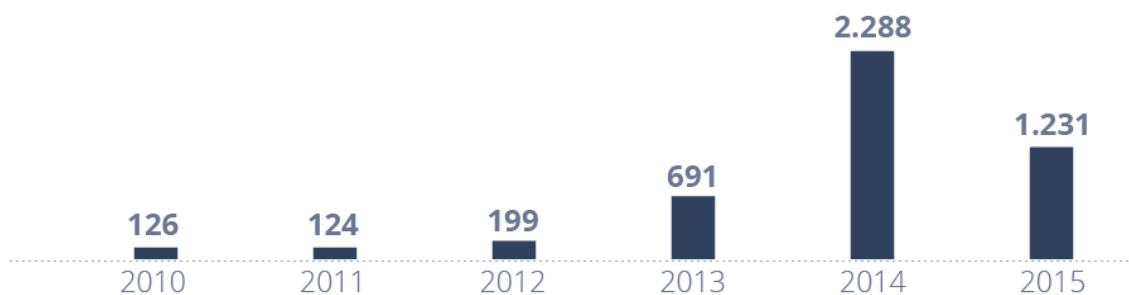
Fonte:

[http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Sistema\\_de\\_Refugio\\_brasileiro\\_-\\_Refugio\\_em\\_numeros\\_-\\_05\\_05\\_2016](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Sistema_de_Refugio_brasileiro_-_Refugio_em_numeros_-_05_05_2016) <Consulta em: 04 ago 2016>

Um quarto dado de extrema importância, também, é o dado referente à concessão de visto para os refugiados. A tabela abaixo (vide tabela 13) demonstra quantos vistos foram efetivamente concedidos, dentre o número de pedidos recebidos:

**Tabela 13:**

Concessões de refúgio, por ano



Fonte: <http://especiais.g1.globo.com/mundo/2016/refugiados-no-brasil-2015/> <Consulta em: 04 ago 2016>

A partir da análise dos quatro gráficos pode-se perceber um grande aumento nos números no período 2012-2014. Somando isso ao fato de que a maioria dos refugiados no Brasil é de origem síria podemos, portanto, relacionar o aumento ocorrido no número de refugiados a partir de 2012 com a atual Crise na Síria. O jornal BBC Brasil, em setembro de 2015, fez uma reportagem relatando que “desde o início da crise na Síria, o Brasil vem concedendo refúgio a mais sírios do que os principais portos de destino de refugiados na Europa”, além disso o jornal destaca que, apesar da distância entre o Brasil e a Síria, o Brasil possui uma política voltada aos sírios muito diferente da adotada nos países europeus. A possibilidade de se relacionar o aumento do número de refugiados com a Crise na Síria é mais uma vez comprovada quando se tem a notícia de que, desde 2011 -início do conflito- o número de vistos concedidos a cidadãos sírios aumentou quatro vezes. Em comparação ao continente americano, o Brasil só perde para o Canadá na questão de conceder asilo aos refugiados sírios (BBC Brasil, 2015).

A partir do aumento no número de refugiados, consequência direta da maior crise humanitária atual, o governo brasileiro tomou medidas que facilitassem a entrada dos refugiados em território nacional, sendo a criação da Resolução Normativa nº 17, em setembro de 2013, um exemplo disso, pois:

Dispõe sobre a concessão de visto apropriado, em conformidade com a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, e do Decreto 86.715, de 10 de dezembro de 1981, a indivíduos forçosamente deslocados por conta do conflito armado na República Árabe Síria<sup>8</sup>.

Assim, o Resolução autoriza a concessão de visto aos afetados pelo conflito na Síria a partir de razões humanitárias, sendo tais razões consideradas como “aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população em território sírio, ou nas regiões de fronteira com este, como decorrência do conflito armado na República Árabe Síria”. O visto concedido a partir da RN 17 tem um caráter especial. A Resolução foi, inicialmente, prevista para durar dois anos, porém o crescente aumento no número de refugiados fez com que fosse prorrogada por mais dois anos (PORTAL BRASIL, 2016), através da Resolução Normativa nº 20, de 2015.

---

<sup>8</sup> A referida Lei nº 6.815 diz respeito a definição da situação jurídica do estrangeiro no Brasil, além da criação do Conselho Nacional de Imigração. Já o Decreto 86.715 regulamenta a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, de acordo com a Lei nº 6.815.

A criação da RN 17 vê sua razão, também, na questão de proteção por razões humanitárias, como destaca o Ministério da Justiça (2016):

Os critérios de concessão do visto humanitário atendem à lógica de proteção por razões humanitárias, ao levar em consideração as dificuldades específicas vividas em zonas de conflito, mantendo-se os procedimentos de análise de situações vedadas para concessão de refúgio (art 3º da Lei nº 9.474/1997<sup>9</sup>).

Além da Resolução nº 17, desde outubro de 2015 há um acordo de cooperação entre a ACNUR e o CONARE para uma maior eficiência na concessão de vistos aos refugiados sírios. O acordo foi feito com o objetivo de auxiliar na emissão de documentos, principalmente nas representações consulares brasileiras da Jordânia, do Líbano e da Turquia, além de auxiliar na identificação de familiares e casos sensíveis (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2016). Perante o acordo, o então Alto Comissário para proteção da Agência da ONU para refugiados afirmou que:

A busca de soluções para as pessoas afetadas pelo conflito na Síria, em particular refugiados da própria Síria, exigia respostas imediatas e flexíveis. O ACNUR parabeniza o CONARE pelas resoluções normativas nº 17 e nº 20, que são um gesto humanitário generoso e exemplar.

No ano de 2014, o CONARE reconheceu o deferimento de um número de pedidos de refúgio doze vezes maior do que ocorrido em 2010 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2014). De acordo com Marília Calegari e Rosana Baeninger (2014), o fato de o Brasil estar mais aberto ao recebimento de refugiados sírios está intimamente relacionado à dificuldade que os refugiados encontram ao pedir ajuda na União Europeia. Além disso, a rapidez e os mínimos trâmites burocráticos que o refugiado encontra ao entrar no Brasil se deve à Resolução Normativa nº17, que foi ainda prorrogada por mais dois anos em 2015.

A criação da Resolução nº 17 e a maior facilidade, para o refugiado, em conseguir visto no Brasil gerou comentários positivos para o governo brasileiro. O então Alto Comissário Assistente para Proteção do ACNUR, Volker Türk, reconheceu o esforço brasileiro como “um gesto humanitário generoso e exemplar”. Além disso, também elogia a Declaração e Plano de Ação do Brasil de 2014, reforçando o espírito generoso (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2016). A reunião para assinatura da referida

---

<sup>9</sup> A referida Lei 9.747/1997 diz respeito a casos que “não se beneficiarão da condição de refugiado”, tais como aqueles que já possuam proteção por outro Estado, já residentes no Brasil ou que tenham cometido crimes ou atos terroristas”.

Declaração ocorreu em Brasília, no ano de 2014, e foi acordado, por meio da aprovação da Declaração:

Promover e implementar a presente Declaração e o Plano de Ação anexo para responder aos novos desafios da proteção internacional e a identificação de soluções para as pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas na América Latina e no Caribe nos próximos 10 anos [...]. Oferecer facilidades para a concessão de documentos de identificação pessoal às pessoas refugiadas, deslocadas ou apátridas, sem menção nem referência à condição da pessoa para promover a integração local em conformidade com a legislação nacional.

A Declaração é considerada “um marco de cooperação e solidariedade regional para fortalecer a proteção internacional das pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas na América Latina e Caribe”.

Ademais, em 2015, a então presidente Dilma Rousseff liberou crédito de R\$ 15 milhões para investimento em programas voltados à imigrantes e refugiados. De acordo com o então presidente do CONARE, Beto Vasconcelos, o valor permitiria com que houvesse uma rede pública de atendimento aos refugiados. A criação de Centros de Referência e Atendimento a Imigrantes e Refugiados (CRAIs) seria um exemplo disso, possibilitando atendimento especializados e suporte jurídico (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2016). No mesmo ano, passou a ser de caráter gratuito o registro nacional de estrangeiro (RNE) e a cédula de identidade para refugiados e asilados. Antes da decisão, as duas despesas juntas somavam R\$ 164,14 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015).

### *3.2.1 O Acordo com a Europa*

Na gestão do ex-ministro da Justiça Eugênio Aragão (março-maio de 2016), o Brasil aventou uma proposta de acordo com a Europa para que pudesse receber cerca de 100 mil pessoas afetadas pelo conflito da Síria nos 5 anos subsequentes. A ação, em conjunto com a RN 17 e com a postura da ex-Presidente da República Dilma Rousseff de “braços abertos”, foi considerada pelo ACNUR como um exemplo, em contraste com políticas restritivas adotadas por alguns países.

Porém tal negociação foi suspensa, com a mudança no governo brasileiro, pelo então ministro da Justiça Alexandre de Moraes, com a prerrogativa de segurança das fronteiras. O ministro também discorreu sobre a RN 17, dizendo que a Resolução continuará com sua validade até setembro de 2017. Em sua defesa, o então ministro

discorreu que as negociações “continuam do ponto inicial onde estavam, pois o governo anterior não havia estabelecido nenhum programa ou projeto nesse sentido, nem previsto tampouco qualquer previsão orçamentária” (BBC BRASIL, 2016).

Tal ação foi vista com maus olhos pela coordenadora de relações internacionais da ONG Conectas, Camila Asano, que considera:

Embora o país passe por restrições econômicas, ainda somos uma das principais economias do mundo e não há nenhuma desculpa para que o governo interino reduza os esforços para acolher refugiados.

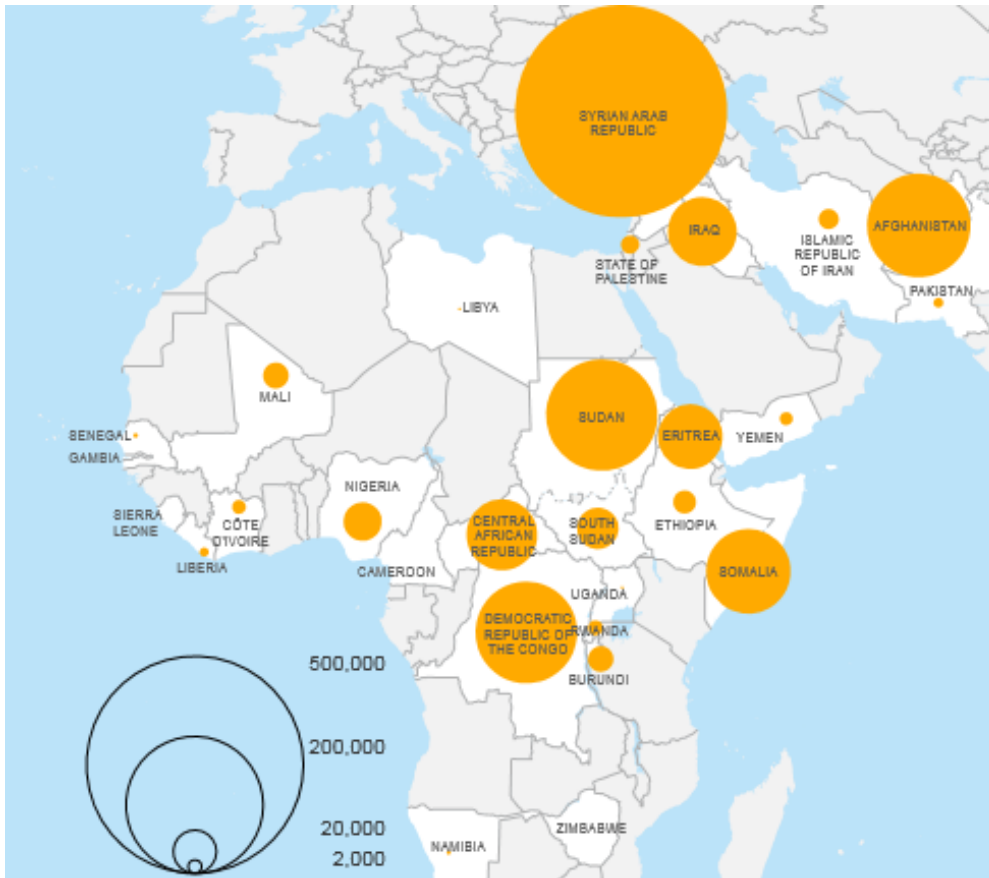
Camila ainda demonstrou preocupação com o atual governo, e em como isso irá afetar a até então elogiada política brasileira para refugiados (BBC BRASIL, 2016).

### **3.3 Mudanças necessárias**

Embora mudanças estejam acontecendo para a efetiva proteção dos refugiados, alguns pontos ainda são necessários. Tal como o alto-comissário da ONU António Guterres afirmou, as medidas tomadas em busca de uma solução para a crise da síria são generosas, porém não suficientes. Observando o aumento gradativo de pessoas que buscam proteção e a dificuldade encontrada por alguns Estados, o ACNUR disponibilizou, em junho de 2016, um relatório (Global Resettlement Needs) no qual aponta as necessidades para o ano de 2017. Dentre o que precisa ser feito, o reassentamento se destaca como uma parte importante. A importância do reassentamento é destacada quando se observa que as oportunidades existentes não abrangem todos aqueles que necessitam. A estimativa para o ano de 2017 é de 1,19 milhões de pessoas com essa necessidade. O número representa 72% a mais do que o necessário em 2014, sendo o motivo para tal aumento o início do reassentamento de sírios. A estimativa ainda é a de que em 2017, 40% dos que precisarão de reassentamento sejam de origem síria (ACNUR, 2016). A tabela a seguir (vide tabela 14) demonstra o total projetado de reassentamentos necessários no próximo ano:



Tabela 14:



Fonte: <http://www.unhcr.org/protection/resettlement/575836267/unhcr-projected-global-resettlement-needs-2017.html> <Consulta em: 03 ago 2016>

Além disso, a crise de refugiados criou outras necessidades, tais como vistos humanitários, reuniões familiares e bolsas de estudos, e aumento de assistência humanitária, ajuda de saúde, sanitária e de higiene (ACHIUME, 2015, p.698). O reassentamento, como visto acima, é uma necessidade direta do grande número de refugiados. Outras questões, porém, já eram necessárias e hoje devem aumentar ainda mais sua importância.

Um exemplo é o aprendizado da língua do país em que o refugiado está se instalando. O fato de o refugiado não falar a língua necessária pode acarretar em sua exclusão na participação social, cultural e política; além de limitar o acesso à educação (ATWELL; GIFFORD; MCDONALD-WILMSEN, 2009, pp. 678-679). Os autores Atwell, Gifford e McDonald-Wilmsen consideram que, apesar de a língua ser um desafio para todos os migrantes, se torna ainda mais difícil para os refugiados pois há um histórico de traumas em cada um, o que dificulta o novo aprendizado (2009, p.679). O

reassentamento, por seu lado, pode vir atrelado a um processo de estresse, muitas vezes em casos no qual o refugiado é distanciado de sua família (ATWELL; GIFFORD; MCDONALD-WILMSEN, 2009, pp. 679-680).

Algumas ações já estão sendo tomadas, e na questão específica da União Europeia, houve um acordo de realocação de cerca de 160 000 refugiados presentes da Grécia e Itália para outros Estados-membros, até o final de 2017. Além disso, a UE prevê um orçamento de 8 bilhões de euros destinados a ajudar os refugiados, até o ano de 2021 (UNIÃO EUROPEIA, 2016). A UE também se empenha em medidas para tentar resolver a atual situação, aumentando sua assistência humanitária, tomando medidas para realocação dos refugiados que já se encontram em seu território e aumentando a segurança em suas fronteiras para que as pessoas não mais arrisquem suas vidas na travessia, mas possam chegar a UE de uma forma segura (UNIÃO EUROPEIA, 2016).

Focando na proteção de suas fronteiras, em junho de 2016, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão europeia se juntaram e acordaram sobre a criação de uma Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia. A Guarda será uma agência, que irá trabalhar em conjunto com a FRONTEX em busca de uma melhor gestão para as fronteiras externas da UE. Tal como a FRONTEX, a Guarda servirá como apoio para os Estados-Membros, que continuarão com suas competências e sua soberania (EUROPEAN COMMISSION).

Já na questão do Brasil, apesar de todo o apoio jurídico que o governo brasileiro dá aos refugiados, a situação não é de toda controlada. Uma matéria do BBC Brasil (2015) demonstrou a real situação daqueles que chegaram ao país buscando proteção. De acordo com o jornal, a falta de um programa específico de introdução dos refugiados na sociedade fez com que muitos deles fossem incorporados ao programa do Bolsa Família. A matéria demonstra que, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, cerca de 400 imigrantes recebiam o benefício em julho de 2015.

Um dos motivos para a dificuldade na introdução dos refugiados na sociedade é o fato de não falarem a língua portuguesa, apesar de possuírem uma alta qualificação profissional. Falta ainda, no Brasil, um programa específico para a introdução dos refugiados em nossa sociedade.

Já quando o foco recai sobre a aceitação dos refugiados pela sociedade brasileira, uma pesquisa realizada pela ONG Anistia Internacional (2016) revelou que o Brasil ficou em 18º lugar no quesito receptividade, dentre 27 países. Analisando os dados, 39% dos entrevistados revelaram que aceitariam a entrada de refugiados no país, contra 19% que não aceitariam. Apenas 6% dos entrevistados aceitariam os refugiados em sua própria residência, contra 20% que aceitariam os refugiados em seu bairro e 16% em sua cidade. Porém, mesmo em 18º lugar, o Brasil ficou à frente da Argentina, África do Sul e Rússia. Já os países mais receptivos foram a China, Alemanha e Reino Unido (BBC BRASIL, 2016).

Os desafios que a maior crise humanitária de nossa era trouxe ainda são existentes e adaptações serão necessárias nos próximos anos para que haja uma efetiva proteção do atual número de refugiados. O aumento repentino fez com que muitos países mudassem suas políticas para que assim fossem capazes de abarcar o grande número de pessoas pedindo ajuda, a luta, porém, ainda não acabou. A aceitação dos refugiados em território nacional é apenas o primeiro passo na luta para sua efetiva adaptação à nova sociedade.

### *3.3.1 A Declaração de Nova York*

Perante os constantes desafios observados e mudanças ainda necessárias para a efetiva proteção dos refugiados, membros da Organização das Nações Unidas (ONU) se reuniram na Assembleia Geral das Nações Unidas no dia 19 de setembro de 2016 para a adoção da chamada Declaração de Nova York. A Declaração prevê um maior comprometimento para a criação de um pacto global de migração, promovendo assim um processo mais seguro e regular. A previsão para que o pacto global entre em vigor é para o ano de 2018.

De acordo com o secretário-geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, a adoção da Declaração irá possibilitar:

“Mais crianças poderão ir à escola; mais trabalhadores poderão buscar emprego com segurança no exterior, em vez de ficar à mercê de traficantes criminosos; e mais pessoas terão a real escolha de se mover uma vez encerrado o conflito, quando houver paz sustentada e crescentes oportunidades em casa.”

O presidente da Assembleia Geral da ONU discorreu que “levarei adiante o compromisso dos Estados-membros de iniciar um processo de liderança para um pacto global sobre migração, assim como para apoiar um pacto global sobre refugiados”, além de alegar que o destino dos refugiados se encontra na mão na ambição dos Estados no processo.

No quesito segurança nacional, também houve o lançamento de uma campanha intitulada “Juntos – respeito, segurança e dignidade para todos”. O propósito de tal campanha é o de mitigar com a xenofobia presente, além do medo constante dos refugiados (NAÇÕES UNIDAS, 2016).

## CONCLUSÃO

A partir da coleta de dados e informações presentes na presente monografia, chega-se à conclusão que, de um lado, temos o aumento com a preocupação com os direitos humanos ao longo dos anos, e cada vez mais políticas dos Estados, sejam elas internas ou externas, se adequando para a proteção da pessoa humana. De outro lado, guerras e conflitos presentes nos dias atuais provocando danos aos envolvidos, fato este que causa uma fuga em busca de um local de proteção. A atual crise da Síria, conhecida como a “pior crise humanitária dos últimos tempos”, juntamente à dificuldade em conceber proteção ao grande número de pessoas envolvidas é um exemplo de que tal preocupação com os direitos humanos não pode parar, o ramo dos direitos humanos está em constante mutação, trata-se de um ramo do direito em que as mudanças são necessárias.

Em um primeiro momento, percebemos a evolução dos direitos humanos, possuindo uma maior preocupação ao longo da história. A interdependência faz com que cada vez mais Estados se preocupem com questões que não ocorram apenas em seu território nacional, mas ao redor do globo. O fato de que atualmente 1 em cada 113 pessoas é ou deslocada, ou refugiada, assusta os governantes, que cada vez mais buscam adaptar suas políticas migratórias. O modo de pensar o ser humano foi mudando, passou de uma maneira mínima de justiça para a atual preocupação observada pelos Estados, ONG's e sociedade civil. Com o aumento da preocupação, observou-se a reforma no próprio conceito de refugiado, para o que temos nos dias atuais. Ou ainda a preocupação com a chamada “multiplicação de direitos”, que passa a abarcar todas as categorias (mulheres, crianças, idosos) em suas particularidades e necessidades.

Desafios na aceitação de refugiados foram colocados após o 11 de setembro, e à atual crise da síria se somam os ataques terroristas ocorrendo na Europa. Se antes a preocupação já existia, nos anos de 2015 e 2016 há um aumento. Refugiados são vistos, com mais força, como possíveis ameaças. Sua aceitação passa, então, por maiores dificuldades. Não obstante, a crise da síria trouxe consigo a necessidade de adaptar as políticas migratórias de países para a efetiva proteção do alto número de refugiados. Estados foram mudando sua aceitação e suas antigas normas para que

assim pudessem abarcar a maioria dos que buscavam, e ainda buscam, proteção. Tanto a União Europeia quanto o Brasil passaram por dificuldades para tal adaptação, e, apesar de tudo, até hoje os desafios continuam.

Como exemplos de evolução aliada a mudanças, temos a União Europeia. A política da UE começou sendo pautada em três pilares, passando por diversos tratados, de normas mínimas presentes no Tratado de Amsterdam até o atual Tratado de Lisboa. Destaca-se, ainda, o disposto na Convenção de Dublin, ao alegar que o indivíduo deve pedir asilo no primeiro Estado que chegar. Fato este que, juntamente à atual crise da síria, está gerando problemas para os países fronteiriços, principalmente a Grécia, que recebe diversos refugiados através do mar Mediterrâneo. Sendo o mar Mediterrâneo e o controle das fronteiras externas duas outras dificuldades.

Outro exemplo é o Brasil. O país buscou sua preocupação com os direitos humanos principalmente no seu processo de redemocratização. Dispostos sobre direitos humanos são encontrados com a Constituição de 1988 até a Lei Federal n. 9 474, que visa os refugiados. Importante lembrar o fato de que o conceito de refugiado no Brasil é mais amplo do que o exposto na Convenção de Genebra. Além disso, o país também dispõe do CONARE, para o controle dos refugiados.

As políticas migratórias da União Europeia e do Brasil foram sendo construídas ao longo do tempo, passando por diversas fases, até chegar ao que se encontra hoje. Com o aumento no número de refugiados, porém, dificuldades e desafios surgiram e continuam a surgir. A União Europeia, por exemplo, encontra dificuldades no controle de suas fronteiras externas (caso Grécia); mas também vê exemplos de acolhimento na Alemanha e em Portugal, ou ainda adaptações na Convenção de Dublin, com países aceitando refugiados vindo de outros Estados europeus. Já o Brasil continua em fase de adaptação e prolongamento de leis e ações que visam ajudar os refugiados, e vê seu desafio na criação de programas específicos para a introdução nos refugiados na sociedade.

Já analisado anteriormente, um dos problemas que mais afeta a vida dos refugiados é a chamada “segunda geração de refugiados”. Pessoas que saem de seus países e buscam proteção em outro esperam encontrar, além da proteção, benefícios que possam promover uma nova vida, normal, para a pessoa e sua família. Não

obstante, a preocupação para os anos subsequentes envolve o reassentamento, além da capacidade em criar condições de vida eficazes para os refugiados. Problema este que se encontra em foco de resolução para os próximos anos.

A crise não acabou no momento em que os refugiados conseguiram o seu status, pelo contrário, agora tais pessoas irão precisar de um acompanhamento de saúde, de educação, de adaptação e de reassentamento efetivo, para que só assim tal problema seja visto como resolvido. Trata-se de um problema que demanda um prazo de média ou longa duração, e a isso colabora ainda se agigantar o número de refugiados chegando aos países. A estimativa promovida pelo ACNUR para o ano de 2017 comprova que os desafios enfrentados nos dias de hoje irão continuar.

Recentemente, presenciamos a Declaração de Nova York. Tal Declaração busca um maior comprometimento para a criação de um pacto global de migração, para que se crie um processo mais seguro e regular. A Declaração, então, é um passo em direção aos desafios que o alto número de refugiados acarreta.

## REFERÊNCIAS

ACHIUME, Tendayi. Syria, Cost-Sharing and the Responsibility to Protect Refugees. **Minnesota Law Review**, v. 687, p. 688-761, 2015.

ACNUR. *Dados sobre refúgio no Brasil*. Disponível em <<http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/>>. Acesso em 05 out 2016.

ACNUR. *Deslocamento forçado atinge recorde global e afeta uma em cada 113 pessoas no mundo*. Disponível em <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/deslocamento-forcado-atinge-recorde-global-e-afeta-uma-em-cada-113-pessoas-no-mundo/>>. Acesso em 08 ago 2016.

ACNUR. *Estatísticas*. Disponível em <<http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/>>. Acesso em 03 ago 2016.

ACNUR. *Informação Geral*. Disponível em <<http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/>>. Acesso em 04 abr 2016.

ACNUR. *Migração e Asilo*. Disponível em <<http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/migracao-asilo/>>. Acesso em 06 abr 2016.

ACNUR. *O ACNUR no Brasil*. Disponível em <<http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/o-acnur-no-brasil/>>. Acesso em 05 mai 2016.

ACNUR. *Refugiados*. Disponível em <<http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/refugiados/>>. Acesso em 06 abr 2016.

ACNUR. *Relatório do ACNUR aponta a necessidade de reassentamento para 1,19 milhões de pessoas em 2017*. Disponível em <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/relatorio-do-acnur-aponta-a-necessidade-de-reassentamento-para-119-milhoes-de-pessoas-em-2017>>. Acesso em 03 ago 2016.

ACNUR. *Relatório do ACNUR revela 60 milhões de deslocados no mundo por causa de guerras e conflitos*. Disponível em <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/relatorio-do-acnur-revela-60-milhoes-de-deslocados-no-mundo-por-causa-de-guerras-e-conflitos/>>. Acesso em 18 mar 2016.

ACNUR. *Sistema de Refúgio brasileiro*. Disponível em <[http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Sistema\\_de\\_Refugio\\_brasileiro\\_-\\_Refugio\\_em\\_numeros\\_-\\_05\\_05\\_2016](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Sistema_de_Refugio_brasileiro_-_Refugio_em_numeros_-_05_05_2016)>. Acesso em 04 ago 2016.



AGÊNCIA BRASIL. *Portugal é o segundo país que mais recebe refugiados em programa da UE*. Disponível em < <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2016-06/portugal-e-o-segundo-pais-que-mais-recebe-refugiados-em-programa-da-ue>>. Acesso em 13 set 2016.

AGÊNCIA Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-membros da União Europeia. Disponível em < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R2007&from=PT>>. Acesso em 11 out 2016.

AGIER, Michel. Refugiados diante da nova ordem mundial. **Tempo Social, revista de sociologia da USP**, v. 18, n. 2, p. 197-215, 2006.

ANDRADE, José H.; MARCOLINI, Adriana. A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados: breves comentários sobre suas principais características. **Revista brasileira de política internacional**, v. 45, n. 1, p. 168-176, 2002.

ATWELL, Rebecca; GIFFORD, Sandra M.; MCDONALD-WILMSEN, Brooke. Resettled refugee families and their children's futures: Coherence, hope and support. **Journal of Comparative Family Studies**, p. 677-697, 2009.

BAČIĆ, Nika. Asylum Policy in Europe-The Competences of the European Union and Inefficiency of the Dublin System. **Croatian Yearbook of European Law and Policy**, v. 8, n. 8, p. 41-76, 2012.

BAUDER, HARALD. UNDERSTANDING EUROPE'S REFUGEE CRISIS: A DIALECTICAL APPROACH. **Geopolitics, History & International Relations**, v. 8, n. 2, 2016.

BBC BRASIL. *Brasil acolhe mais sírios que países na rota europeia de refugiados*. Disponível em < [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150904\\_brasil\\_refugiados\\_sirios\\_comparacao\\_internacional\\_lgb](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150904_brasil_refugiados_sirios_comparacao_internacional_lgb)>. Acesso em 14 maio 2016.

BBC BRASIL. *Cinco fatores que explicam as tragédias no Mediterrâneo*. Disponível em < [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/04/150419\\_mediterraneo\\_cinco\\_razoes\\_fd](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/04/150419_mediterraneo_cinco_razoes_fd)>. Acesso em 20 abri 2016.

BBC BRASIL. *Como Alemanha se beneficiará recebendo 800 mil refugiados*. Disponível em < [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150909\\_beneficio\\_imigrantes\\_alemanha\\_lgb](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150909_beneficio_imigrantes_alemanha_lgb)>. Acesso em 17 set 2016.

BBC BRASIL. *Como é a vida no maior campo de refugiados da França*. Disponível em <

[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/02/160220\\_campo\\_refugiados\\_calais\\_franca\\_cm\\_rb](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/02/160220_campo_refugiados_calais_franca_cm_rb)>. Acesso em 27 set 2016.

BBC BRASIL. Entenda migração. Disponível em < [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/08/150829\\_entenda\\_migracao\\_ab](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/08/150829_entenda_migracao_ab)>. Acesso em 04 jun 2016.

BBC BRASIL. *Governo Temer suspende negociação com Europa para receber refugiados sírios*. Disponível em < <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-36556393>>. Acesso em 13 set 2016.

BBC BRASIL. *Maioria de brasileiros aprova a entrada de refugiados no país, mas não na própria cidade ou casa, diz pesquisa*. Disponível em < <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-36333972>>. Acesso em 24 maio 2016.

BBC BRASIL. *Por que os refugiados querem ir à Alemanha?*. Disponível em < [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150908\\_europa\\_refugiados\\_hb](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150908_europa_refugiados_hb)>. Acesso em 15 set 2016.

BBC BRASIL. *Por que Portugal não está conseguindo atrair refugiados?*. Disponível em < [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/03/160306\\_portugal\\_refugiados\\_mf\\_ab](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/03/160306_portugal_refugiados_mf_ab)>. Acesso em 16 set 2016.

BBC BRASIL. *Seis perguntas sobre a crise de imigração na Europa*. Disponível em < [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/08/150829\\_entenda\\_migracao\\_ab](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/08/150829_entenda_migracao_ab)>. Acesso em 15 mar 2016.

BBC BRASIL. *Sem programa específico para refugiados, Brasil põe centenas de sírios no Bolsa Família*. Disponível em < [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/10/151013\\_bolsa\\_familia\\_sirios\\_lab](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/10/151013_bolsa_familia_sirios_lab)>. Acesso em 05 abr 2016.

BBC BRASIL. *Síria é 'maior crise humana da nossa era', diz ONU*. Disponível em < [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/08/140829\\_siria\\_crise\\_humanitaria\\_hb](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/08/140829_siria_crise_humanitaria_hb)>. Acesso em 20 abr 2016.

BBC NEWS. *France blocks Italian trains carrying migrants*. Disponível em < <http://www.bbc.com/news/world-europe-13109631>>. Acesso em 05 mar 2016.

BBC NEWS. *Schengen Zone: EU gives Greece deadline on borders*. Disponível em < <http://www.bbc.com/news/world-europe-35559159>>. Acesso em 03 jun 2016.

BBC NEWS. *Syria profile, timeline*. Disponível em < <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-14703995>>. Acesso em 02 ago 2016.

BOBBIO, Norberto. **Era dos direitos**. Elsevier Brasil, 2004.

BRANDÃO OSÓRIO, Luiz Felipe. DIREITOS HUMANOS, DIREITO INTERNACIONAL E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: UMA REFLEXÃO CRÍTICA DA TEORIA E APLICAÇÃO NO CONTEXTO CONTEMPORÂNEO. **Relações Internacionais no Mundo**, n. 16, 2013.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 27 maio 2016.

BRASIL. *Decreto nº 1.904 de 13 de maio de 1996*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1904.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1904.htm)>. Acesso em 25 maio 2016.

BRASIL. *Decreto nº 4.388 de 25 de setembro de 2002*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4388.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4388.htm)>. Acesso em 04 mar 2016.

BRASIL. *Decreto nº 7.037 de 21 de dezembro de 2009*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm)>. Acesso em 25 maio 2016.

BRASIL. *Decreto nº 86.715 de 10 de dezembro de 1981*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D86715.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D86715.htm)>. Acesso em 18 jun 2016.

BRASIL. *Decreto Legislativo nº 496 de 2009*. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2009/decretolegislativo-496-17-julho-2009-589661-publicacaooriginal-114586-pl.html>>. Acesso em 25 maio 2016.

BRASIL. *Lei nº 6.815 de 19 de agosto de 1980*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm)>. Acesso em 18 jun 2016.

BRASIL. *Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm)>. Acesso em 27 maio 2016.

BRASIL. *Resolução Normativa CONARE nº 17 de 20/09/2013*. Disponível em <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=258708>>. Acesso em 04 maio 2016.

BRASIL. *Resolução Normativa CONARE nº 20*. Disponível em <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=303612>>. Acesso em 04 maio 2016.

BULL, Hedley. *A Sociedade Anárquica: um estudo da ordem na política mundial*. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2002.

CALEGARI, Marília; BAENINGER, Rosana. *De Siria a Brasil*. 2016.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos, volume 1**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

CONVENÇÃO de Dublin. Disponível em < [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819(01)&from=EN)>. Acesso em 02 abr 2016.

CONVENÇÃO Relativa ao Estatuto do Refugiado. Disponível em < [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_a\\_o\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_a_o_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1)>. Acesso em 16 mar 2016.

DECLARAÇÃO do Brasil. Disponível em < <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf>>. Acesso em 12 ago 2016.

DECLARAÇÃO e Plano e Ação do México. Disponível em < [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_e\\_Plano\\_de\\_Acao\\_do\\_Mexico.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico.pdf?view=1)>. Acesso em 03 ago 2016.

DECLARAÇÃO e Programa de Ação de Viena. Disponível em < <https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>>. Acesso em 08 ago 2016.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos. Disponível em < [http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)>. Acesso em 25 fev 2016.

DN PORTUGAL. *Refugiados sírios têm escolas, médicos e ensino de português à espera*. Disponível em < <http://www.dn.pt/portugal/interior/refugiados-sirios-tem-escolas-medicos-e-aprendizagem-do-portugues-a-espera-4875679.html>>. Acesso em 16 set 2016.

DUARTE, João Paulo Gusmão Pinheiro. Problematizando a Responsabilidade de Proteger: Guerra Civil na Síria e o novo dispositivo jurídico-militar de segurança internacional. **Meridiano 47-Journal of Global Studies**, v. 14, n. 137, p. 35-40, 2013.

EURONEWS. *France angers Italy after blocking migrants at border*. Disponível em < <http://www.euronews.com/2011/04/17/france-angers-italy-after-blocking-migrants-at-border/>>. Acesso em 05 mar 2016.

EUROPEAN COMMISSION. *Back to Schengen: Council adopts Commission proposal on next steps towards lifting of temporary internal border controls*. Disponível em < [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1723\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1723_en.htm)>. Acesso em 11 jun 2016.

EUROPEAN COMMISSION. *European Border and Coast Guard agreed*. Disponível em <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2292\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2292_en.htm)>. Acesso em 14 out 2016.

EUROPEAN COMMISSION. *Member State' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 et seq. of the Schengen Borders Code*. Disponível em <[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms\\_notifications\\_-\\_reintroduction\\_of\\_border\\_control\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf)>. Acesso em 08 ago 2016.

EUROPEAN COMMISSION. *Schengen Area*. Disponível em <[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index_en.htm)>. Acesso em: 12 abr 2016.

EUROPEAN COMMISSION. *Temporary Reintroduction of Border Control*. Disponível em <[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/index_en.htm)>. Acesso em 01 out 2016.

FRONTEX. *Eastern Mediterranean Route*. Disponível em <<http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/eastern-mediterranean-route/>>. Acesso em 02 ago 2016.

GLOBO. *Refugiados no Brasil*. Disponível em <<http://especiais.g1.globo.com/mundo/2016/refugiados-no-brasil-2015/>>. Acesso em 04 ago 2016.

GLOBO. *Reino Unido anuncia muro para bloquear refugiados de Calais*. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/mundo/reino-unido-anuncia-muro-para-bloquear-refugiados-de-calais-20066694>>. Acesso em 27 set 2016.

HUFFPOST BRASIL. *François Hollande confirma fechamento do campo de refugiados em Calais e pede ajuda britânica*. Disponível em <[http://www.brasilpost.com.br/2016/09/26/campo-refugiado-calais\\_n\\_12200716.html](http://www.brasilpost.com.br/2016/09/26/campo-refugiado-calais_n_12200716.html)>. Acesso em 27 set 2016.

LAUREANO, Abel; RENTO, Altina. Consequências das Divergências entre os Estados no Desenvolvimento do " Espaço Schengen" da Europa. **Revista de Derecho**, n. 42, p. 96-116, 2014.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Direitos Humanos e cidadania: à luz do direito internacional**. Campinas: Minelli, 2002.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Brasil tem quase 9 mil refugiados de 79 nacionalidades*. Disponível em <<http://www.justica.gov.br/noticias/brasil-tem-quase-9-mil-refugiados-de-79-nacionalidades-1>>. Acesso em 20 jun 2016.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Brasil tem números recordes de proteção a refugiados, diz relatório*. Disponível em < <http://www.justica.gov.br/noticias/brasil-tem-numeros-recordes-de-protecao-a-refugiados-diz-relatorio>>. Acesso em 20 jun 2016.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Refúgio*. Disponível em < <http://www.justica.gov.br/central-de-atendimento/estrangeiros/refugio>>. Acesso em 01 maio 2016.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Registro nacional de estrangeiro e cédula de identidade passam a ser gratuitas para refugiados*. Disponível em < <http://www.justica.gov.br/noticias/registro-nacional-de-estrangeiro-e-cedula-de-identidade-passam-a-ser-gratuitas-para-refugiados>>. Acesso em 19 jun 2016.

MOREIRA, Julia Bertino. Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 1, p. 111-129, 2010.

MOREIRA, Julia Bertino. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 22, n. 43, p. 85 – 98, 2014.

MUNDO AO MINUTO. *Refugiados sírios de Calais não poderão ir para o Reino Unido*. Disponível em < <https://www.noticiasao minuto.com/mundo/632492/refugiados-sirios-de-calais-nao-poderao-ir-para-o-reino-unido>>. Acesso em 16 ago 2016.

MURILLO, Juan Carlos. Os legítimos interesses de segurança dos Estados e a proteção internacional de refugiados. **Sur, Rev. int. direitos human.(Impr.)**, v. 6, n. 10, p. 120-137, 2009.

NAÇÕES UNIDAS. *Líderes mundiais adotam em NY declaração para defesa dos direitos de migrantes e refugiados*. Disponível em < <https://nacoesunidas.org/lideres-mundiais-adotam-em-ny-declaracao-para-defesa-dos-direitos-de-migrantes-e-refugiados/>>. Acesso em 19 set 2016.

NYE JR, Joseph S. **Cooperação e conflito nas relações internacionais**. Editora Gente Liv e Edit Ltd, 2009.

PACTO Europeu sobre Imigração e Asilo. Disponível em < <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PT&f=ST%2013440%202008%20INIT>>. Acesso em 18 abr 2016.

PAMPLONA, Danielle Anne; PIOVESAN, Flávia. O INSTITUTO DO REFUGIO NO BRASIL: PRÁTICAS RECENTES. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 17, n. 17, p. 43-55, 2015.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o direito constitucional internacional**. 14 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

POLITICO. *Belgium suspends Schengen, polices border with France*. Disponível em < <http://www.politico.eu/article/belgium-suspends-schengen-polices-border-france-calais-migrants-camps-jambon/>>. Acesso em 05 jun 2016.

PORTAL BRASIL. *Brasil prorroga por dois anos emissão de vistos especiais para refugiados sírios*. Disponível em < <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/09/brasil-prorroga-por-dois-anos-emissao-de-vistos-especiais-para-refugiados-sirios>>. Acesso em 17 ago 2016.

PROTOCOLO de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados. Disponível em < [http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Protocolo\\_de\\_1967](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967)>. Acesso em 06 out 2016.

PRYCE-JONES, David. Syria Next? The horrible Assad regime faces its people. **National Review**, p. 18 – 20, 2011.

PUBLICO. *“Brexit” e imigração*. Disponível em < <https://www.publico.pt/mundo/noticia/brexit-e-imigracao-1735823>>. Acesso em 27 set 2016.

PUGLIESE, Yuri Sahione. A lei brasileira da anistia: os conflitos entre o acordo social e a cooperação internacional. **Revista de Direito Internacional**, v. 9, n. 2, p. 93-113, 2012.

REFWORLD. *Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees*. Disponível em < <http://www.refworld.org/country,,UNHCR,COUNTRYREP,PRT,,5283497f4,0.html>>. Acesso em 09 ago 2016.

REIS, Rossana Rocha; MENEZES, Thais Silva. Direitos humanos e refúgio: uma análise sobre o momento anterior à determinação do status de refugiado. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, n. 49, p. 61-83, 2014.

REUTERS. *EU border agency says migrant arrivals in Greece drop 90 percent*. Disponível em < <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-frontex-idUSKCN0Y40X5>>. Acesso em 11 jun 2016.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público: curso elementar**. 11 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

ROCHA, Rossana Reis; MOREIRA, Julia Bertino. Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios. **Revista Sociologia e Política**, p. 17-30, 2010.

SANABRIA, Maria Teresa Palacios. Los derechos de los extranjeros como límite a la soberanía de los estados. **International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional**, v. 11, n. 23, p. 322 – 351, 2013.

SANTINHO, Maria Cristina. Afinal, que asilo é este que não nos protege?. **Etnográfica. Revista do Centro em Rede de Investigação em Antropologia**, v. 17, n. 1), p. 5-29, 2013.

SCHENGEN VISA. *Schengen Visa Information*. Disponível em < <https://www.schengenvisa.cc/>>. Acesso em: 07 jun 2016.

SCHENGEN VISA INFO. *Romania and Bulgaria qualify to join Schengen Area*. Disponível em < <http://www.schengenvisainfo.com/romania-bulgaria-qualify-join-schengen-area>>. Acesso em 16 abril 2016.

SILVA, Wanise Cabral; DO AMARAL, Nemo de Andrade. A Imigração na Europa: a ação política da União Europeia para as migrações extracomunitárias. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 34, n. 66, p. 235-259, 2013.

TAMPERE European Council. Disponível em < [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm)>. Acesso em 16 abr 2016.

TRATADO de Amsterdam. Disponível em < [http://europa.eu/eu-law/decisionmaking/treaties/pdf/treaty\\_of\\_amsterdam/treaty\\_of\\_amsterdam\\_pt.pdf](http://europa.eu/eu-law/decisionmaking/treaties/pdf/treaty_of_amsterdam/treaty_of_amsterdam_pt.pdf)>. Acesso em 04 abr 2016.

TRATADO de Lisboa. Disponível em < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=PT>>. Acesso em 18 abr 2016.

TRATADO de Maastricht. Disponível em < [http://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty\\_on\\_european\\_union\\_pt.pdf](http://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty_on_european_union_pt.pdf)>. Acesso em 16 mar 2016.

TRATADO sobre o funcionamento da União Europeia. Disponível em < [http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties\\_pt.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_pt.pdf)>. Acesso em 20 abr 2016.

UNHCR. *Global Resettlement Needs*. Disponível em < <http://www.unhcr.org/protection/resettlement/575836267/unhcr-projected-global-resettlement-needs-2017.html>>. Acesso em 03 ago 2016.

UNHCR. Mediterranean. Disponível em < [http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php#\\_ga=1.151049661.521219734.1463760304](http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php#_ga=1.151049661.521219734.1463760304)>. Acesso em 03 ago 2016.

UNHCR. *Over 15,500 asylum-seekers pre-registered on mainland Greece*. Disponível em < <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/7/577687af4/15500-asylum-seekers-pre-registered-mainland-greece.html>>. Acesso em 18 ago 2016.

UNHCR. Syrian Refugees. Disponível em < <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>>. Acesso em 18 maio 2016.



UNHCR. *Refugees/Migrants Emergency Response – Mediterranean*. Disponível em < [http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php#\\_ga=1.151049661.521219734.1463760304](http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php#_ga=1.151049661.521219734.1463760304)>. Acesso em 03 ago 2016.

UNHCR. *Refugees/Migrants Emergency Response – Mediterranean*. Disponível em < [http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php#\\_ga=1.151049661.521219734.1463760304](http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php#_ga=1.151049661.521219734.1463760304)>. Acesso em 11 out 2016.

UNIÃO EUROPEIA. *A repartição das competências na União Europeia*. Disponível em < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=URISERV:ai0020&from=PT>>. Acesso em 14 maio 2016.

UNIÃO EUROPEIA. *Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (FRONTEX)*. Disponível em <[https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex\\_pt](https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_pt)>. Acesso em 11 out 2016.

UNIÃO EUROPEIA. *A UE e a crise dos refugiados*. Disponível em <<http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/refugee-crisis/pt/>>. Acesso em 13 out 2016.

UNIÃO EUROPEIA. *Comissão Europeia*. Disponível em < [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission\\_pt](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_pt)>. Acesso em: 23 mar 2016.

UNIÃO EUROPEIA. *Conselho da União Europeia*. Disponível em <[https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu\\_pt](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu_pt)>. Acesso em: 23 mar 2016.

UNIÃO EUROPEIA. *Conselho Europeu*. Disponível em < [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-council\\_pt](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-council_pt)>. Acesso em: 23 mar 2016.

UNIÃO EUROPEIA. *O espaço e a cooperação Schengen*. Disponível em < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=URISERV:l33020&from=PT>>. Acesso em: 07 jun 2016.

UNIÃO EUROPEIA. *Parlamento Europeu*. Disponível em < [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-parliament\\_pt](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-parliament_pt)>. Acesso em: 23 mar 2016.

UNIÃO EUROPEIA. *Tratado de Maastricht sobre a União Europeia*. Disponível em < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=URISERV:xy0026&from=PT>>. Acesso em 18 maio 2016.

UNICEF. *Convenção sobre os Direitos da Criança*. Disponível em < [http://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10120.htm](http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10120.htm)>. Acesso em 04 mar 2016.

WHITE, Gavin David. El conflicto en Siria agrava la vulnerabilidad de los refugiados palestinos. 2013.

WORK PERMIT. *EU Immigration: migrant refugee quota discussed by EU leaders*. Disponível em < <http://www.workpermit.com/news/2015-06-24/eu-immigration-migrant-refugee-quota-discussed-by-eu-leaders>>. Acesso em 21 ago 2016.

VAN DER WOUDE, Maartje et al. Crimmigration at the Internal Borders of Europe? Examining the Schengen Governance Package. **Utrecht Law Review**, v. 11, n. 1, p. 61-79, 2015.

VARELLA, Marcelo D. **Direito Internacional Público**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

VERWEY, Anton; ZERBINI, Renato; SILVA, Ariel. A percepção brasileira dos refugiados. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 43, n. 1, p. 183-185, 2000.