

# ANALOGIA DA VIGENTE EFICÁCIA DA CONVENÇÃO DOS REFUGIADOS DE 1951 EM ESTUDO DE CASOS\*

Ariane Nogueira<sup>1</sup>

Camila Anéas Penna<sup>2</sup>

Luisa Polizell de Lima<sup>3</sup>

George Niaradi<sup>4</sup>

Resumo: No presente trabalho há o interesse em fazer uma comparação histórica entre a primeira crise de refugiados nos pós Segunda Guerra Mundial e os elementos necessários para garantir seus direitos mínimos, como a criação da Convenção de Refugiados de 1951 e sua efetiva aplicação com a atual crise de refugiados ainda protegidos pela mesma Convenção. A pergunta que este ensaio tenta solucionar é: A Convenção de Refugiados de 1951, criada em situações e contextos específicos tem condições ou efetividade para abranger em todos os aspectos o mesmo problema 65 anos depois?

Palavras-Chave: Refugiados, convenção de 1951, efetividade.

Abstract: In this paper, there is an interest in making a historical comparison between the first refugee crisis in post World War II

---

\* Artigo publicado na 9ª Edição da REVISTA LOGOS, 2016, publicação da Faculdade Damásio.

<sup>1</sup>Bacharelada em Ciências Jurídicas e Sociais, pela Faculdade Damásio.

<sup>2</sup>Bacharelada em Ciências Jurídicas e Sociais, pela Faculdade Damásio.

<sup>3</sup> Bacharelada em Ciências Jurídicas e Sociais, pela Faculdade Damásio.

<sup>4</sup> Doutor em Direito Internacional (USP), Professor da Faculdade Damásio

and the necessary elements to ensure their minimum rights, such as the creation of the 1951 Refugee Convention and its effective implementation with the current crisis refugees still protected by the Convention. The question that this paper tries to solve is: The 1951 Refugee Convention, established in specific situations and contexts is able to cover all aspects of the same problem 65 years later?

Keywords: Refugees, convention, effectiveness.

## INTRODUÇÃO



Convenção de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados foi criada a partir de resoluções anteriores datadas antes mesmo da concepção oficial da Organização das Nações Unidas, que por sua vez viram a necessidade de efetuar uma convenção para tratar da problemática dos refugiados, tendo em vista que resoluções sobre temas circundantes pontuais já não produziam mais tanto efeito. Baseado neste novo documento o ensaio propõe uma análise comparativa sob a eficácia vigente, e a que outrora foi produzida por este nos anos subsequente de 1951.

### 1 O NASCIMENTO DA CONVENÇÃO DOS REFUGIADOS DE 1951

“Seguindo a decisão da Assembleia Geral de 1950 (Resolução n. 429 V), foi convocada em Genebra, em 1951, uma Conferência de Plenipotenciários das Nações Unidas para redigir uma convenção regulatória do status legal dos refugiados, que posteriormente foi adotada em 28 de julho de 1951, entrando em vigor em 22 de abril de 1954.”<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> <http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/>

*“Assembleia Geral, reconhecendo que o problema dos refugiados e pessoas deslocadas, de todas categorias, é uma urgência imediata, reconhece a necessidade de distinguir claramente, por um lado, entre refugiados e pessoas deslocadas, e por outro os criminosos de guerra e traidores. Decide referir este assunto ao Conselho Econômico e Social para fazer uma análise aprofundada de todos os aspectos, de acordo com o item 10 da ordem do dia da reunião primeira do Conselho e fazer um relatório sobre a segunda parte da primeira sessão da Assembleia Geral. Recomenda ao Conselho Econômico e Social que crie um Comitê especial para revisão rápida e preparação do relatório, e que leve em conta os princípios.”*

Tais resoluções anteriores à Convenção dos Refugiados de 1951, transmitiram a esta seus valores e princípios, de modo que até mesmo a Convenção dos Refugiados de 1951 compartilha destes: TÍTULO: Matérias abrangidas pelo capítulo III, seção 1ª, parágrafo 4 (a), (c) e (e), parágrafo 5 (a), parágrafos 1, 2, 3, 6 e 7 e seção 1B do relatório da Comissão Preparatória<sup>6</sup>: (1) a situação dos refugiados deve ser de interesse internacional, e não só aos países que estão enfrentando problemas; (2) ninguém será obrigado a voltar ao seu país de origem forçadamente, com exceção daqueles considerados traidores e criminosos de guerra. Só retornarão se o governo der total liberdade à população; (3) o futuro de tais refugiados será de responsabilidade dos órgãos internacionais que são reconhecidos e criados com o intuito de proteger os refugiados, com exceção dos países que assumem a responsabilidade sobre os mesmos; (4) a principal função é proteger e ajudar mutuamente de todas as maneiras possíveis o retorno dos refugiados ao país de origem.

Segundo o ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados), esta Convenção dos Refugiados de 1951 tem o papel de consolidar os prévios instrumentos legais internacionais sobre os refugiados, fornecendo seus direitos a nível internacional, estabelecendo padrões básicos de tratamento aos

---

<sup>6</sup> [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/8\(I\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/8(I))

refugiados, contudo sem impor limites para que os próprios Estados possam desenvolvê-los.

A própria Convenção dos Refugiados de 1951 possui em seu artigo 1º uma definição ampla de refugiados visando abranger o máximo de indivíduos possível dentro dessas situações. Sua principal cláusula encontra-se no artigo 33, §1:

*“Nenhum dos Estados Membros 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.”*

É o princípio denominado *non-refoulement* (“não-devolução”), o qual estipula que nenhum país tem o poder de expulsar ou “devolver” (*refouler*) um refugiado contra a vontade deste, mesmo em quaisquer ocasiões, para um território onde ele sofra perseguição. Outra cláusula importante é que a Convenção dos Refugiados de 1951 confere como direito ao refugiado o estabelecimento de providências para a disponibilização de documentos, incluindo documentos específicos na forma semelhante a um passaporte. O passaporte Nansen foi um documento criado em 1922 Liga das Nações, reconhecido em 52 Estados, que permitia aos apátridas e àqueles que estavam privados de seus documentos, transitar em outros países.

Recebeu este nome em homenagem ao norueguês Fridtjof Nansen, nomeado o primeiro Alto Comissário para refugiados e um dos principais nomes da luta a favor dos direitos aos refugiados.

De acordo com os dados do seu Estatuto, é de competência do ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas) promover instrumentos internacionais para a proteção dos refugiados e supervisionar sua aplicação. Proteções estas que ficaram ratificadas pela Convenção dos Refugiados de 1951 e/ou o Protocolo de 1967, este que estendeu os direitos à novas classes de refugiados, em que os Estados signatários aceitaram a cooperar com o

ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados) no desenvolvimento de suas funções e, em particular, facilitar a função específica de supervisionar a aplicação das providências desses instrumentos. É dever do Estado que recebe o solicitante de refúgio atendê-lo do melhor modo possível, de acordo com a configuração que a própria União disponibiliza, sendo lhe acessíveis documentos que regularizem sua situação na sua nova nação.

A Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, por fim, são os meios através dos quais é assegurado que qualquer pessoa, em caso de necessidade, possa exercer o direito de procurar e de gozar refúgio em outro país.

Cada Estado tem como dever também promover estabilidade não só entre o refugiado e a nação que lhe confere asilo, como também entre os demais Estados visando relações pacíficas e harmônicas: “...todos os Estados, reconhecendo o caráter social e humanitário do problema dos refugiados, façam tudo o que esteja ao seu alcance para evitar que esse problema se torne causa de tensão entre os Estados.” – Convenção dos Refugiados de 1951.

Um dos princípios da Convenção dos Refugiados de 1951 é que os seres humanos, sem distinção, devem gozar dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, como mencionado no preâmbulo desta:

*“Considerando que a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada em 10 de dezembro de 1948 pela Assembleia Geral afirmaram o princípio de que os seres humanos, sem distinção, devem gozar dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, Considerando que a Organização da Nações Unidas tem repetidamente manifestado a sua profunda preocupação pelos refugiados e que ela tem se esforçado por assegurar a estes o exercício mais amplo possível dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.”*

Destaca-se que no Estado-contratante em que tem sua re-

sidência habitual, qualquer refugiado gozará do mesmo tratamento que um nacional, no que concerne ao acesso aos tribunais, inclusive a assistência judiciária e na isenção da *cautio judicatum solvi* (definição: garantir o cumprimento das custas judiciais inerentes).

Não é difícil concordar que, tendo em vista que passarão a residir de modo fixo e contínuo na nação em que lhe conferiu asilo, os refugiados sejam tratados com os mesmos direitos que os nacionais, entretanto ainda que isso soe consensual, a falta de instrumentalização do Estado provoca em dados momentos que a concretização deste consenso se dificulte, afinal, como expusera Bobbio “O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de *justificá-lo*, mas o de *protegê-los*. Trata-se de um problema não filosófico, mas político.” (BOBBIO, 1992).

Do expresso no próprio texto, o tratamento de refugiados deve ser equivalente ao tratamento para com os nativos, incluíse o dever dos Estados Membros aplicarem as disposições da Convenção dos Refugiados de 1951 relatada acima, conferindo-lhes inclusive, nestes territórios, livre e fácil acesso aos tribunais, e toda e qualquer outra assistência que seja necessária para exercício de seus direitos, quer pelas próprias autoridades nacionais, quer por autoridades internacionais.

Contudo, o refugiado alocado não é munido apenas de direitos, mas também de obrigações, como toda relação jurídica, tal qual expressa a letra da Convenção dos Refugiados de 1951, em seu art. 2º:

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

É crucial o reconhecimento do governo como autoridade perante o refugiado, de modo a incentivá-lo a cumprir todos seus deveres também, afinal a ele não é conferido o direito de resis-

tência, tendo de ser submisso ao contrato social já pré-estabelecido à sua chegada.

“Num plano rigorosamente lógico, nenhum governo pode garantir o exercício do direito de resistência, que se manifesta precisamente quando o cidadão já não reconhece a autoridade do governo, e o governo, por seu turno, não tem mais nenhuma obrigação para com ele.” (BOBBIO, 1992).

No vigor de proteger os maiores bens inalienáveis do ser humano: a vida e a liberdade, a Convenção dos Refugiados de 1951 exprime o desejo de que todos os signatários, reconhecendo o caráter social e humanitário do problema dos refugiados, façam tudo o que esteja ao seu alcance para evitar que esse problema se torne causa de tensão entre os Estados.

Em uma análise de Bobbio a respeito dos ideais de Kant, conclui-se que tal desejo pode ser traduzido como “direito cosmopolita”, em que se coloca em prática a presunção de inocência do indivíduo, até que lhe seja provado o oposto; afinal inocência se pressupõe, culpabilidade se prova.

“... está crescendo um novo direito, que podemos chamar, com as palavras de Kant, de ‘cosmopolita’, embora Kant o limitasse ao direito de todo homem a ser tratado como amigo, e não como inimigo, qualquer que fosse o lugar onde estivesse, ou seja, ao direito (como ele dizia) de ‘hospitalidade’. Contudo, mesmo com essa limitação, Kant via no direito cosmopolita não “uma representação fantástica de mentes exaltadas”, mas uma das condições necessárias para a busca da paz perpétua, numa época da história em que “a violação do direito ocorrida num ponto da terra é sentida em todos os outros”. (BOBBIO, 1992).

## 2 EFETIVIDADE DECORRIDA VS EFETIVIDADE VIGENTE

O *status* de refugiado não é concedido a qualquer pessoa,

por qualquer motivo alegado. A própria Convenção dos Refugiados de 1951 determina alguns aspectos primordiais para conferir ao indivíduo a condição de refugiado.

Internacionalmente, há cinco motivos que lhes conferem este status: a raça, a nacionalidade, a opinião política, a religião e o pertencimento a um grupo social. Independentemente dos cinco motivos que tornem o indivíduo um refugiado, todos possuem as mesmas razões: a posituação dos direitos humanos, tais como os ideais trazidos pela Revolução Francesa, sendo estes a liberdade, igualdade e fraternidade. O refugiado em algum momento tem estes pilares ofendidos ou proibidos.

A guerra e distúrbios na democracia ainda são os principais motivos para o aumento de refugiados buscando asilo ao redor do mundo. “Analisando a realidade factual do instituto do refúgio, verifica-se que as violações aos direitos humanos, e, em especial, aos cinco direitos assegurados como motivos para o reconhecimento do status de refugiado, ocorrem de modo mais frequente e sistemático quando há o advento de uma guerra ou de outros distúrbios da democracia, tais como ocupação de territórios ou governos despóticos que não primam por respeitar as garantias individuais fundamentais” (JUBILUT,2007)

Se por um lado a guerra ainda é o maior fator que desencadeia a propagação de refugiados, por outro lado o fator mais incisivo dentre os cinco motivos apresentados é a discriminação. O fator racial ainda gera muito preconceito, e deste advento não se constrói nada sólido ou eficaz.

As diferenças físicas entre os indivíduos é um ponto inegável, tendo cada grupo suas particularidades. Mas isso não confere de modo algum uma hierarquia entre estes grupos, muito menos uma qualificação superior a outra dentre eles, ao contrário, vertentes como estas são apenas geradoras de discriminação e intolerância, exatamente o oposto do que deve-se esperar de uma sociedade que visa crescer e evoluir em todos seus aspectos, pois esta é tolerante e não necessariamente homogênea quando



trata-se de cultura, como explana Lévi-Strauss: “A civilização implica coexistência de culturas que ofereçam entre si o máximo de diversidade, e consiste mesmo nessa própria coexistência”. (APUD JUBILUT,2007)

Em primeira análise é notório que o preconceito não deveria caber dentro da sociedade que almejamos, e não é diferente quando aprofundamos este estudo, pois é inevitável chegar a mesma conclusão que Liliana Lyra, afinal o preconceito por si só é insustentável. “O fato de discriminar um ser humano em função de sua raça apresenta problemas multifacetados: (1) tal preconceito é absoluto, uma vez que as características biológicas não podem ser alteradas, (2) a teoria racista não tem base científica, pois até hoje não se comprovou a superioridade de uma raça em relação às demais, (3) a existência da diversidade, a qual é tolhida pelo racismo, é indispensável à evolução cultural da humanidade e (4) o racismo objetiva eliminar todas as diferenças de dentro de um dado sistema, podendo, com isso, levar ao Estado Totalitário, no qual não existe democracia e respeito aos direitos humanos.” (JUBILUT,2007).

E mesmo diante das razões apresentadas, ainda não é suficiente para extinguir o racismo da prática, que por vezes parece estar enraizado, ato que leva como consequência assombrosa o racismo ser o principal motivo gerador de refugiados, aliado a guerra.

Para saber que tipos de refugiados a Convenção dos Refugiados de 1951 atingiu, é necessário entender o processo histórico que antecedeu a década de 50.

A grande guerra ocasionada por fatores econômicos, políticos e diplomáticos, como a crise do sistema capitalista em 1929, gerou um consenso geral de que era necessário a construção de uma nova ordem mundial, viabilizando assim a ascensão de governos autoritários e exclusivistas com a ideologia de expansionismo. Na Alemanha o sistema nazista perseguiu não só

opositores do governo, como socialistas e comunistas, mas também os considerados “racialmente inferiores”. Estes considerados quaisquer um que não pertencessem à “raça ariana” eram mantidos em campos de concentração e sob trabalho escravo.

Dita Liliana Lyra Jubilut, em sua obra – O Direito Internacional dos Refugiados que “ A busca da homogeneidade e a consequente discriminação das minorias durante as quatro primeiras décadas do século XX, propugnaram as maiores migrações da Europa, migrações em sua maioria involuntárias em função da retirada da nacionalidade de indivíduos por parte dos Estados”. (JUBILUT,2007)

A partir disto, a preocupação com os refugiados apátridas começou a ganhar importância e em 1950 foi criado o ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados). O resultado do conflito é um número estimado em 1 milhão de expatriados, segundo dados do próprio ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados).

Criada em meio a conflitos específicos, a Convenção dos Refugiados de 1951, a princípio, abrangeu somente os refugiados que sobreviveram à grande guerra, ou seja, os presos em campos na Alemanha, Itália e Áustria.

Após seu desfecho, a chamada Guerra Fria, dividiu o mundo em socialistas e capitalistas. Situação essa que desencadeou a Revolução Húngara, uma guerra civil que gerou a segunda crise de refugiados. O modelo socialista presente predominantemente no leste europeu, foi alvo de manifestações primeiramente na Polônia. Os soviéticos reprimiram fortemente os rebeldes, criando insatisfação popular entre os húngaros que começaram a protestar contra o regime adotado. Diante da forte repressão do governo, uma guerra civil explodiu gerando mais de duas mil mortes e a primeira emergência de refugiados pós-guerra, totalizando cerca de 200 mil pessoas que abandonaram suas casas.

A Convenção dos Refugiados de 1951, que até então havia sido criada para abranger somente os acontecimentos ocorridos antes de janeiro daquele ano, estende-se aos expatriados de 1956 como uma tentativa de garantir os direitos da nova classe de refugiados.

Até a segunda metade do século XX, o continente africano era colônia dos europeus. Os africanos conseguiram sua independência devido à Segunda Guerra Mundial, ocorrida na Europa entre 1939 e 1945, envolvendo muitos países que possuíam colônias africanas.

Após o término da Segunda Guerra os países europeus envolvidos ficaram abalados e enfraquecidos política e economicamente, despertando um sentimento de luta pela independência em todas as colônias africanas. Muitas metrópoles cederam pacificamente e suas respectivas colônias se tornaram livres, porém, outras preferiram lutar com os colonos, mesmo estando enfraquecidos.

Não considerando as divergências étnicas existentes antes da colonização, os europeus decidiram partilhar o território africano, juntando etnias rivais em um mesmo território e separando pessoas do mesmo grupo, desencadeando assim um conflito interno no continente e alavancando o número de refugiados africanos oprimidos na década de 1960.

Após este acontecimento, os africanos refugiados contaram com a proteção e assecuração dos direitos garantidos pela Convenção dos Refugiados de 1951. Diferentemente de alguns documentos que também garantiam direitos, porém a refugiados de determinados países específicos, a Convenção dos Refugiados de 1951 garante direitos humanos fundamentais a todos considerados nestas condições. Neste contexto, deve-se destacar o artigo 3º da Convenção dos Refugiados de 1951, que afirma que:

*“Os Estados Contratantes aplicarão as disposições desta Convenção dos Refugiados de 1951 aos refugiados sem discriminação quanto à raça, à religião ou ao país de origem.”*

Ao ver da autora Liliana Lyra Jubilut, “Em função das

limitações apresentadas pela Convenção dos Refugiados de 1951 e pelo Protocolo de 67, alguns documentos mais recentes, que tratam do tema dos refugiados, optaram por adaptar seus textos legais à realidade dos indivíduos que buscam proteção e, com isso, acabaram por ampliar, em nível regional, a definição do termo refugiado, alargando, assim, o sistema de proteção. A essa ampliação dos motivos para o reconhecimento do status de refugiado se denomina definição ampliada, sendo encontrada na já mencionada Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos (1969), na Declaração de Cartagena (1984) e, ao menos teoricamente, em decisões do Conselho da Europa.” (JUBILUT,2007).

Sessenta anos depois da criação da Convenção dos Refugiados de 1951, o começo da década de 2010 foi marcado por uma sequência de protestos, revoltas e revoluções populares na região árabe contra seus respectivos governos. A situação política e econômica de países como Egito, Tunísia, Líbia, Síria, Iêmen e Barein agravou a crise, e conseqüentemente afetou a população com elevadas taxas de desemprego, más condições de vida e alto custo na alimentação.

Atualmente, milhões de pessoas estão vulneráveis aos diversos conflitos armados e ideológicos que voltaram a ocorrer principalmente na Europa e na África, pós Primavera Árabe. Com governos ditatoriais e alto índice de miséria, estas pessoas buscam soluções e amparo, tornando-se refugiados em outros países.

De acordo com o CONARE (Comitê Nacional para os Refugiados), o Brasil possui atualmente (abril de 2016) 8.863 refugiados reconhecidos, de 79 nacionalidades distintas (28,2% deles são mulheres) – incluindo refugiados reassentados. Os principais grupos são compostos por nacionais da Síria (2.298), Angola (1.420), Colômbia (1.100), República Democrática do

Congo (968) e Palestina (376).<sup>7</sup>

Pode-se perceber que muitos refugiados localizados no Brasil vêm de países afetados pelos conflitos desencadeados a partir de 2010. Isso se dá pelo fato de que muitos países mais próximos estão fechando suas fronteiras para pessoas nestas situações, já que são vistas como um “problema” econômico, onde só se investe dinheiro e não há retorno.

Na Síria, o conflito que gerou a massa de refugiados começou em 2011 quando a população resolveu pegar em armas para depor o presidente. Desde então há uma disputa pelo controle do país entre as forças do governo e grupos rebeldes. O conflito abriu espaço para que grupos radicais ganhassem força e hoje pelo menos metade da Síria é controlada pelo grupo terrorista Estado Islâmico, que de forma autoritária persegue os que não são adeptos ao Islamismo extremo, problema este que a Convenção dos Refugiados de 1951 caracteriza como refugiado: a pessoa que é forçada a sair de seu país por perseguição religiosa e política.

Esta, a segunda maior crise de refugiados desde a Segunda Guerra Mundial, até agora resultou em 20 milhões de refugiados e tem cada vez mais aumentado o número de expatriados. Segundo dados do ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados), entre os países analisados pelo relatório “Tendências Globais”, a Síria destaca-se por ser um dos principais países com número de refugiados no mundo (com 4,9 milhões de refugiados)<sup>8</sup>.

Causado pelas perseguições políticas, religiosas e a guerra que diversos povos atualmente enfrentam contra seus governos, sem contar com o alto índice de fome e miséria que povos africanos em especial enfrentam, a procura de auxílio de outros países para asilo aumenta progressivamente desde o ano de

---

<sup>7</sup> <http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/>

<sup>8</sup> <http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/deslocamento-forcado-atinge-recorde-global-e-afeta-uma-em-cada-113-pessoas-no-mundo/>

2010.

Os refugiados vão em busca do desconhecido e quando chegam acabam enfrentando barreiras impostas pela sociedade local que, na maioria das vezes dificultam o acolhimento destas pessoas.

Problemas como o idioma, os costumes e o preconceito racial são um dos principais exemplos de dificuldade enfrentados pelos africanos. Estes problemas (que não deveriam existir) são considerados nos artigos 3º e 4º da Convenção dos Refugiados de 1951, que trazem respectivamente assuntos como a não discriminação por raça, religião ou país de origem e também a liberdade de expressão religiosa a todos os refugiados, independente da religião predominante do país contratante.

Outro grande problema enfrentado pelos refugiados é a não validação de seus diplomas acadêmicos, que fazem com que a pessoa seja desqualificada e procure emprego em áreas totalmente diferentes, aceitando muitas das vezes um trabalho explorador e consequentemente um tratamento escravo.

Em seu livro *Direito Internacional dos Refugiados*, a autora Liliana Lyra Jubilut afirma que a combinação dos critérios objetivos (não discriminação de raça, opinião política, grupo social, religião e nacionalidade) da Convenção dos Refugiados de 1951 “[...] tem em vista, de um lado, proteger o instituto do refúgio, pois, como ele depende intrinsecamente da vontade política dos Estados, o seu uso indiscriminado levaria à perda de credibilidade e, consequentemente, de eficácia, e, por outro lado, assegurar proteção àqueles que realmente necessitam. Analisando a realidade factual do instituto do refúgio, verifica-se que as violações aos direitos humanos, e, em especial, aos cinco direitos assegurados como motivos para o reconhecimento do status de refugiado, ocorrem de modo mais frequente e sistemático quando há o advento de uma guerra ou de outros distúrbios da democracia, tais como ocupação de territórios ou governos despóticos que não primam por respeitar as garantias individuais

fundamentais, razão pela qual se analisará, além dos cinco motivos clássicos, estas situações que agravam as violações de direitos humanos, no decorrer do presente título.” (JUBILUT, 2007)

A Convenção dos Refugiados de 1951 foi criada em condições e contexto específico, conseqüentemente sua efetividade foi garantida a partir da década de 1950. Os Estados contratantes, naquele período, possuíam instrumentos que amparavam bem os refugiados, atingindo assim os propósitos pré-estabelecidos.

Os refugiados da época saíam de seus países com endereço certo, muitas das vezes para trabalhar em fazendas e grandes propriedades, onde a infraestrutura era maior. Já em áreas periféricas e afastadas das grandes cidades, endereço de quase todos os refugiados da época, a infraestrutura era falha, fazendo com que estas pessoas se deslocassem para os centros em busca de escola para seus filhos e bons hospitais para seus familiares.

O fato dos refugiados sentirem-se bem acolhidos se dá pela visão dos governos contratantes da Convenção dos Refugiados de 1951 em enxergá-los como benefício por possuírem mão de obra forte e barata, e também pelas suas características físicas não se apresentarem como alvos de preconceito, fazendo com que as pessoas refugiadas não sentissem desejo de retornar ao seu país de origem.

A Convenção dos Refugiados de 1951 cria uma perspectiva de direitos mínimos de um refugiado. Dentre estes, os elencados no art. 4º:

*“Os Estados Contratantes proporcionarão aos refugiados em seu território um tratamento ao menos tão favorável quanto o que é proporcionado aos nacionais no que concerne à liberdade de praticar a sua religião e no que concerne à liberdade de instrução religiosa dos seus filhos. ”*

Art. 16:

*“Direito de estar em juízo 1. Qualquer refugiado terá, no território dos Estados Contratantes, livre e fácil acesso aos tribunais. ”*

**Art. 22:**

*“Os Estados Contratantes darão aos refugiados o mesmo tratamento que aos nacionais no que concerne ao ensino primário. 2. Os Estados Contratantes darão aos refugiados um tratamento tão favorável quanto possível, e em todo caso não menos favorável do que o que é dado aos estrangeiros em geral, nas mesmas circunstâncias, quanto aos graus de ensino além do primário e notadamente no que concerne ao acesso aos estudos, ao reconhecimento de certificados de estudos, de diplomas e títulos universitários estrangeiros, à isenção de direitos e taxas e à concessão de bolsas de estudo. ”*

**Art. 23:**

*“Os Estados Contratantes darão aos refugiados que residam regularmente no seu território o mesmo tratamento em matéria de assistência e de socorros públicos que é dado aos seus nacionais. ”*

**Art. 24:**

*“1. Os Estados Contratantes darão aos refugiados que residam regularmente no seu território o mesmo tratamento dado aos nacionais no que concerne aos seguintes pontos: a) Na medida em que estas questões são regulamentadas pela legislação ou dependem das autoridades administrativas: a remuneração, inclusive adicionais de família quando estes adicionais fazem parte da 12 remuneração, a duração do trabalho, as horas suplementares, as férias pagas, as restrições ao trabalho doméstico, a idade mínima para o emprego, o aprendizado e a formação profissional, o trabalho das mulheres e dos adolescentes e o gozo de vantagens proporcionadas pelas convenções coletivas. b) A previdência social (as disposições legais relativas aos acidentes do trabalho, às moléstias profissionais, à maternidade, à doença, à invalidez, à velhice e ao falecimento, ao desemprego, aos encargos de família, bem como a qualquer outro risco que, conforme a legislação nacional, esteja previsto em um sistema de previdência social), observadas as seguintes limitações: i) pode haver medidas apropriadas visando à manutenção dos direitos adquiridos e dos direitos em curso de aquisição; ii) disposições particulares prescritas pela legislação nacional do país de residência e concernentes aos benefícios ou frações de benefícios pagáveis exclusivamente dos fundos públicos, bem como às pensões pagas às pessoas que não preenchem as condições de contribuição exigidas para a*



*concessão de uma pensão normal. 2. Os direitos a um benefício pela morte de um refugiado em virtude de um acidente de trabalho ou de uma doença profissional não serão afetados pelo fato de o beneficiário residir fora do território do Estado Contratante. 3. Os Estados Contratantes estenderão aos refugiados o benefício dos acordos que concluíram ou vierem a concluir entre si, relativamente à manutenção dos direitos adquiridos ou em curso de aquisição em matéria de previdência social, contanto que os refugiados preencham as condições previstas para os nacionais dos países signatários dos acordos em questão. 4. Os Estados Contratantes examinarão com benevolência a possibilidade de estender, na medida do possível, aos refugiados, o benefício de acordos semelhantes que estão ou estarão em vigor entre esses Estados Contratantes e Estados não contratantes. ”*

**Art. 27:**

*“Os Estados Contratantes entregarão documentos de identidade a qualquer refugiado que se encontre no seu território e que não possua documento de viagem válido. ”*

Por base, conclui-se que a Convenção dos Refugiados de 1951 é de fato eficaz. Contudo a falta de instrumentalização do Estado contratante em dispor estes direitos torna-a uma convenção sem efetividade, ou sem eficácia social.

Explica Tércio Ferraz em sua obra *Introdução ao Estudo do Direito*, que eficácia é a possibilidade de concretização do comando normativo. Ou seja, sua potencialidade de incidir nos casos concretos. O conceito não aborda a funcionalidade da lei. A efetividade é a produtividade de fato da norma, e os mecanismos para sua aplicação.

“Uma norma se diz socialmente eficaz quando encontra na realidade condições adequadas para produzir seus efeitos”. (FERRAZ, 2015)

Por outro lado, falta por parte da sociedade a conscientização do problema que aumenta. A miscigenação existe, mas não é suficiente de modo a integrar o “aparentemente diferente”. Por causa disto o preconceito, aliado à guerra, é o principal motivo de existência de refugiados e por contradição o principal

motivo da dificuldade de integrar.

Não é atrativo, politicamente falando, para um governo implementar políticas públicas que tornem efetiva a Convenção dos Refugiados de 1951. Refugiados não possuem direitos políticos, logo ao mesmo tempo que o governo investe dinheiro e tempo para construir algo que não é vantajoso, perde o apoio da população que embora viva o momento do relativismo cultural, é facilmente influenciada por mitos como por exemplo, de que refugiados tomam os lugares dos nativos no quesito emprego. É importante ressaltar que se perde a mão de obra qualificada pela burocracia e custos ao validar diplomas. Logo, por não ser politicamente e economicamente vantajoso, cria-se a estagnação frente aos refugiados.

A liberação de documento de identificação oficial é outro problema. Não existe uma padronização, como a carteira de identidade por exemplo que é igual em todo país. Cada Estado-Membro disponibiliza um tipo de documento, o que dificulta a integração a nível nacional. O refugiado, por este motivo, tem dificuldades em praticar atos simples da vida civil, como por exemplo abrir conta em bancos, conseguir emprego.

O desenrolar do fato gera então outra questão: dependência do refugiado à assistência pública, como os programas sociais implementados nos últimos 12 anos pelo governo federal (minha casa minha vida, bolsa família) que a curto prazo satisfaz as necessidades mínimas e a longo prazo não resolve o problema.

### 3 PERSPECTIVA DE UM MUNDO MAIS HUMANO

Diante de todos os acontecimentos alguns países europeus estão se preocupando com o bem-estar de todas as pessoas inocentes envolvidas, que vão até estes à procura de asilo.

A União Europeia criou um documento, chamado atual-

mente de Regulamento Dublin II<sup>9</sup>, para facilitar e agilizar o processo de candidatura para os refugiados que procuram asilo político e abrigo em seus países membros. A intenção deste documento é esclarecer qual o Estado-Membro é responsável por um determinado requerente de asilo, e assegurar que pelo menos um membro lide com a aplicação. Geralmente, este será o Estado-Membro através do qual um requerente de asilo entra na UE (União Europeia).

A partir de todos este acontecimento a narrativa política na Alemanha tem sido distinta de toda Europa. Em seus discursos, a chanceler alemã Angela Merkel, vem destacando "o ideal europeu comum". Em sua visão, o continente como um todo tem de se envolver com o problema da crise humanitária na Síria, abrindo suas fronteiras para receber os refugiados. Tal atitude da governante gerou amplo consenso no país, no entanto, há razões pragmáticas por trás do auto propalado altruísmo.

De acordo com a emissora BBC (British Broadcasting Corporation), "Efetivamente, a Alemanha possui uma das populações que envelhecem e diminuem mais rapidamente na Europa. Segundo estimativas da Comissão Europeia, calcula-se que em 2060 a população do país encolherá em 10 milhões de pessoas, passando de 81,3 milhões em 2013 para 70,8 milhões."<sup>10</sup> Por este motivo o país poderia beneficiar-se de um influxo de jovens trabalhadores refugiados, aumentando sua PEA (População Economicamente Ativa).

A Regulação de Dublin II exige que refugiados requisitem asilo no primeiro país ao qual chegam no continente, o que coloca excessiva pressão sobre as zonas fronteiriças, no entanto, em agosto de 2015, a Alemanha abriu uma exceção para sírios em busca de asilo, permitindo que eles se registrassem no país, independentemente de onde entraram na União Europeia.

---

<sup>9</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV%3A133153>

<sup>10</sup> [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)

Já no hemisfério sul, o ato de solidariedade tem vindo através do Brasil, que vem concedendo refúgio a mais sírios do que os principais portos de destino de refugiados na Europa. Segundo dados do CONARE (Comitê Nacional para os Refugiados), órgão ligado ao Ministério da Justiça, 2.077 sírios receberam status de refugiados do governo brasileiro de 2011 até agosto de 2015, e diferentemente de outros países, enquanto esperam pela concessão, o refugiado pode trabalhar e ter acesso à saúde e à educação.<sup>11</sup>

“O Brasil foi o primeiro país da região latino-americana a elaborar uma legislação nacional para refugiados, a já mencionada Lei Federal 9.474 de 1997. É importante destacar que a lei para refugiados em questão se insere nos marcos dos regimes internacional e regional para refugiados, contemplando em sua definição de refugiado tanto os motivos de refúgio clássicos (dados pela Convenção de 1951) quanto os ampliados (dados pela Declaração de 1984): 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; (...)

III – devido à grave e generalizada violação de direito humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país” (APUD RAMOS, 2011)

Ante o exposto, no primeiro semestre de 2015 o Brasil negociou um acordo com a Alemanha referente ao destino dos refugiados sírios, tendo em vista que a Alemanha já estava sobrecarregada com a quantidade de refugiados que se alocaram em seu território.<sup>12</sup> Neste cenário nasceu um projeto de lei, que está sob análise, o qual visa a vinda de refugiados sírios para o

---

<sup>11</sup> [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150904\\_brasil\\_refugiados\\_si-rios\\_comparacao\\_internacional\\_lgb](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150904_brasil_refugiados_si-rios_comparacao_internacional_lgb)

<sup>12</sup> <http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-se-oferece-para-acolher-refugiados-sirios,1849846>

Brasil, sendo estes custeados pela verba alemã.

Por enquanto, não se fala ainda em números de refugiados que o Brasil poderia aceitar, mas poderiam ser sírios que, ainda na Turquia, Líbano e Jordânia, tenham planos de ir para a Alemanha. Outra opção seria acolher pessoas que já estejam na Europa, com a meta de chegar até a Alemanha.

O Brasil por sua vez foi beneficiado com sua ação humanitária, recebendo mão de obra especializada sem custo algum, já a Alemanha não tem que arcar mais com os custos sociais de receber os refugiados a longo prazo, permitindo que eles adquiram direitos dentro do país. É preferível custear de uma vez esses refugiados, encaminhando-os para o Brasil (pagando a dívida à vista), do que prolongar esse custo fixo, sem prazo determinado para acabar, tendo em vista que a crise dos refugiados não visa ser pontual ou passageira. Em uma entrevista ao *Jornal da Cultura*<sup>13</sup>, a doutora em História Árabe Arlene Clemesha confirmou que a Europa muitas vezes tem visto a crise de refugiados como uma questão militar fugaz, quando na verdade ela tem fortes indícios que não será passageira devido a sua magnitude. Portanto, medidas de proteção contra os refugiados e afastamento das situações apenas adiariam os problemas que necessitam de solução na raiz.

Em uma conversa que também envolveu ações bilaterais com a ONU (Organização das Nações Unidas) a embaixadora brasileira Regina Dunlop enfatizou que “Até que essas pessoas possam voltar para suas casas, precisamos contar com a comunidade internacional”<sup>14</sup>. E é por isso que cada vez mais acordos como estes tem que ser celebrados na certeza que qualquer atitude que ajude a reestruturar vidas é o maior investimento seguro que pode- se fazer rumo ao desenvolvimento.

---

<sup>13</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=ZRIEYSMror4>

<sup>14</sup> <http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-se-oferece-para-acolher-refugiados-sirios,1849846>

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em uma última análise é evidente a conclusão que a Convenção dos Refugiados de 1951 produziu grande eficácia nos anos aos quais ela pretendia abranger, subsequente a sua concepção, tendo sido produzida para a realidade específica que o mundo vivia naquele dado momento, trazendo primordialmente benefícios legais e sociais à aqueles que a letra do texto trata (refugiados, imigrantes, apátridas, entre outros), entretanto com o decorrer do tempo sua efetividade atual tem sido questionada, não por estar obsoleta ou fora dos novos padrões da realidade de um refugiado, mas principalmente por falta de instrumentalização do Estado para colocar um texto primoroso em prática, e de fato auxiliar e facilitar a integração do refugiado em uma nova nação, cumprindo o dever previamente estabelecido aos países que são consignatários deste pacto.

A legislação é eficiente e completa, sendo de fato uma base sólida para iniciar-se uma nova realidade aos que necessitam disto, contudo sua aplicação possui defasagens, o que traz como consequência uma não efetividade completa da Convenção, ainda que o texto possua uma potencialidade considerável de solucionar diversos requisitos recorrentes como a concessão de asilo, validação de diploma em outro território, confecção de documentos nacionais de identificação, e diversos outros assuntos circundantes ao tema.

A norma não está perdida no tempo, falta-lhe apenas instrumentos em vias práticas para que permitam-na executar o papel ao qual ela foi designada.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- JUBILUT, Liliana Lyra. “O direito internacional dos refugiados, 2007, Método, São Paulo, p. 272.
- BOBBIO, Noberto. “A Era dos Direitos”, 1992, Campus, Rio de Janeiro, p. 217.
- RAMOS, André de Carvalho, *et alli.* (orgs.). “60 anos de ACNUR: perspectiva de futuro”, 2011, CLA Cultural, São Paulo, p. 318.
- FERRAZ JR., Tércio Sampaio. “Introdução ao estudo do direito”, 2015, Atlas, São Paulo, p. 334.
- <http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/> em 11 de Julho de 2016.
- <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2015/01/1572840-primavera-arabe-desencadeia-maior-onda-de-migracao-desde-a-2-guerra.shtml> em 11 de Julho de 2016.
- <http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2015/11/preconceito-e-obstaculo-para-refugiados-africanos-6946.html> em 13 de Julho de 2016.
- <http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/solicitantes-de-refugio/> em 14 de Julho de 2016.
- [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1) em 14 de Julho de 2016.
- [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual\\_de\\_procedimentos\\_e\\_criterios\\_para\\_a\\_determinacao\\_da\\_condicao\\_de\\_refugiado](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado) em 14 de Julho de 2016.
- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URI-SERV%3A133153> em 19 de Julho de 2016.
- [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) em 19 de Julho de 2016.
- [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150904\\_solucoes\\_crise\\_imigrantes\\_rm](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150904_solucoes_crise_imigrantes_rm) em 19 de Julho de 2016.

[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) em 19 de Julho de 2016.

<http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-se-oferece-para-acolher-refugiados-sirios,1849846> em 19 de Julho de 2016.

[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150908\\_europa\\_refugiados\\_hb](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150908_europa_refugiados_hb) em 19 de Julho de 2016.