XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITO INTERNACIONAL

DIRCEU PEREIRA SIQUEIRA

FLORISBAL DE SOUZA DEL OLMO

JOAO HENRIQUE RIBEIRO RORIZ

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr.
Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul) Prof. Dr.
José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof. Dr. Caio
Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597
Direito internacional [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFG / PPGDP
Coordenadores: Dirceu Pereira Siqueira
Florisbal de Souza Del Olmo
Joao Henrique Ribeiro Roriz j – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-791-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Goiânia, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
Univeridade Ferderal de Goiás e Programa
ePós-Graduação em Direito Florianópolis

Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br





de Pós Graduação em Direito e Políticas Públicas
Goiânia - Goiás
https://www.ufg.br/

XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITO INTERNACIONAL

Apresentação

Mesmo antes do final da Segunda Guerra Mundial muitos já procuravam os culpados pelo seu início. Uns apontavam dedos para países ou para líderes específicos, enquanto outros entendiam que certas instituições e determinadas ideias teriam tanta responsabilidade quanto os primeiros. Junto com a Liga das Nações e tratados como o Pacto Briand-Kellogg, a própria linguagem do direito internacional foi acusada de não ter conseguido ser um óbice para as intenções humanas mais belicosas. Alguns chegaram a afirmar que a nova ordem após a guerra não deveria ser obra de juristas e de normas, e defendiam abertamente um retorno ao equilíbrio de poder das potências e à Realpolitik.

Dentre os que saíram em defesa do direito internacional, temos o internacionalista brasileiro Hildebrando Accioly. Em um artigo de 1947 publicado no então Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional, Accioly escreveu: “Se há crimes, na vida interna dos Estados, não é por falta da lei penal; se as violações das leis da guerra foram tão enormes, na recente conflagração mundial, foi devido principalmente às desmesuradas proporções que esta assumiu, subvertendo princípios e, em certos campos, eliminando todas as considerações de respeito a quaisquer direitos”1 . Não haveria porque se desesperar sobre o futuro do direito das gentes. O otimismo de Accioly se dava na sua confiança de que o direito internacional ainda tinha muito a oferecer na nova ordem que se construía.

Algumas décadas depois, a disciplina que Accioly defendia continua movimentando textos, debates e ideias. De discussões herméticas em salas de presidentes e ministros de Estado a manchetes de jornais e discussões rotineiras, o direito internacional persiste no imaginário e nas práticas das pessoas e instituições neste início de século XXI. Seu ensino nas faculdades de direito no Brasil, já ameaçado em um passado autoritário não muito distante, faz-se cada vez mais crucial não apenas para compreender o mundo, mas para nos engajarmos em muda-lo para melhor. Temas como a proteção do meio ambiente, o combate à desigualdade, a efetivação das promessas de justiça e de direitos humanos persistem, e os internacionalistas têm o que dizer. Erigidos não apenas em um passado nostálgico ou em um futuro utópico, os projetos do direito internacional se dedicam a questões do presente.

A última década do milênio passado foi intitulada como a “Década do Direito Internacional” pela ONU.2 Um chamado à promoção e aos princípios do direito internacional, a ONU avançou o apelo à resolução pacífica de controvérsias, implementação de tribunais

internacionais, adoção de normas multilaterais e troca de informações e conhecimentos entre Estados ricos e aqueles que ainda lutam contra a pobreza. Ainda na década de 1990 assistiu à institucionalização da Organização Mundial do Comércio e, finalmente, à construção do Tribunal Penal Internacional.

Neste CONPEDI de 2019, o Grupo de Trabalho sobre Direito Internacional recepcionou trabalhos com recortes distintos e interesses múltiplos. Ainda que os temas, metodologias e recursos teóricos tenham sido variados, os trabalhos podem ser entendidos dentro de uma mesma orientação político-epistemológica de que o direito internacional continua a pulsar, firme e continuamente. Claro, há complexidade e nuances nos entendimentos sobre o que é o próprio direito internacional nestes trabalhos. Alguns textos se aproximam de concepções tradicionais e entendem este ramo do direito a partir de suas normas e instituições que regulam o comportamento de Estados, organizações internacionais e indivíduos. Outros se acercam mais da virada linguística e o entendem como um discurso de tomadores de decisões, acadêmicos ou burocratas que empregam uma linguagem técnica para abordar determinados assuntos. No nosso entendimento, a variedade de assuntos não demonstra uma temida fragmentação da área, pelo contrário: é uma evidência que esta é uma linguagem para a qual acadêmicos ainda se voltam em busca de perguntas e respostas.

Outra característica transversal dos trabalhos foi sua proximidade com o que um autor chamou de normatividade e concretude.3 Alguns trabalhos trataram de assuntos relacionados a práticas estatais, como responsabilidade estatal e efetividade de normas e instituições. Outros buscaram temáticas mais teóricas, com discussões mais normativas de princípios e ideias. A disciplina comporta ambas as tendências. Sua estrutura argumentativa foi projetada de forma a incluir discussões que permeiam ambições de justiça ao lado de vontades soberanas de efetividade.

Como coordenadores, nosso trabalho foi primeiro o de reunião dessa gama variada de textos em um evento marcado por um diálogo acadêmico produtivo. Procuramos incorporar visões diversas, de trabalhos mais teóricos a outros mais empíricos, de autores preocupados com a eficácia de normas a outros mais interessados em discussões normativas. Com essa publicação, esperamos que um público maior possa se beneficiar desses pensamentos e intenções, e que continue o debate crítico e engajado com o direito internacional.

Referências

1. ACCIOLY, Hildebrando. A paz mundial e a Organização das Nações Unidas. Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional, Ano 3, número 5, Janeiro-Junho, p. 26-39, 1947, p. 27.

2. ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. A/RES/49/50, 84ª reunião de plenário, 9 de dezembro de 1994. Disponível em: https://www.un.org/documents/ga/res/49/a49r050.htm. Acesso em 24 de junho de 2019.

3. KOSKENNIEMI, Martti. Entre a apologia e a utopia: a política do Direito Internacional. Tradução de João Roriz. Revista de Direito Internacional, v. 15, n. 1, p. 6-29, 2018.

Prof. Dr. Florisbal de Souza Del'Olmo - UNICURITIBA

Prof. Dr. Joao Henrique Ribeiro Roriz - UFG

Prof. Dr. Dirceu Pereira Siqueira - UNICESUMAR

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

REFÚGIO À LUZ DO DIREITO INTERNACIONAL E ALGUMAS IMPRESSÕES DO QUE OCORRE NA UNIÃO EUROPEIA

REFUGE IN ACCORDANCE WITH INTERNATIONAL LAW AND SOME IMPRESSIONS OF WHAT HAPPENS IN THE EUROPEAN UNION

Sidney Cesar Silva Guerra [1]
Andre Ricci de Amorim [2]

Resumo

Nos últimos anos muito se ouve falar sobre pessoas que buscam o reconhecimento do status de refugiado como forma de se manterem vivas. Em razão do aumento do fluxo desse grupo, a União Europeia (e os Estados-Membros) se encontra desafiada a aplicar critérios comuns de acolhimento, o que nem sempre é algo fácil de ser alcançando. Portanto, o presente estudo tem por finalidade revisitar o instituto do refúgio, um dos grandes dilemas que o mundo contemporâneo enfrenta.

Palavras-chave: Refúgio, União europeia, Migração

Abstract/Resumen/Résumé

In recent years there has been a lot of talk about people seeking recognition of refugee status as a way to stay alive. Because of this migration flow, the European Union (and the Member States) is challenged to apply common reception criteria, which is not always easy to achieve.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Refuge, European union, Migration

[1] Pós-Doutor pela Universidade de Coimbra e Pós-Doutor pela UFRJ. Professor Associado da UFRJ e do PPGD da UERJ. Líder do Grupo de Pesquisa de Direito Internacional (GPDI/UFRJ). sidneyguerra@terra.com.br

[2] Mestre em Direito pela Universidade de Coimbra. Pesquisador no Grupo de Pesquisa de Direito Internacional, da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Advogado.

1. Introdução

O fenômeno migratório é algo que já acontece há vários anos, posto que desde a era primitiva, o indivíduo quando constatava que a terra que lhe dava os meios necessários para o sustento próprio e dos seus já estava exaurida, procurava em outras regiões novos campos de abastecimento1.

Tal movimento permanece ainda nos dias atuais posto que o movimento migratório manifesta-se de forma intensa, especialmente em direção aos países desenvolvidos. Tal fato tem provocado manifestações contrárias de vários segmentos da sociedade civil2, sendo certo que isso ocorre de maneira mais acentuada em algumas regiões, nomeadamente em razão da eclosão de guerras civis, de problemas étnicos e religiosos, de conflitos armados e por questões ambientais.3

Com efeito, a migração contínua e maciça tem produzido sérias consequências tanto endógenas como exógenas, como explica Rui Leandro Alves Maia: *"Qualquer que seja o sentido que dermos às migrações (internacionais ou internas), permanecem sempre como condicionamentos de explicação os elementos espaço e tempo. As migrações abrangem um número significativo de pessoas que, mudando de um espaço para outro, provocam alterações no tamanho e composição das populações envolvidas: a do espaço da origem e a do espaço do acolhimento"*.4

O número de refugiados e migrantes económicos tem aumentado significativamente, seja pela esperança de encontrar novas oportunidades e melhores condições de vida, seja por razões de pobreza extrema, de catástrofes naturais, ou o pior de todos os motivos, da guerra. E, tanto os que fogem da miséria, como os que foram desalojados por factores climáticos extremos, acidentes ambientais ou conflitos bélicos estão, na

1 *Vide* a propósito os estudos produzidos por GUERRA, Sidney; EMERIQUE, Lilian. *Direito das minorias e grupos vulneráveis*. Ijuí: Unijuí, 2008.

2 Nesse sentido, *vide* JORDAN, Bill. *Irregular migration*: the dilemmas of transnational mobility. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2002, p. 15), que aponta o significado sobre a migração irregular, especialmente nos chamados países de primeiro mundo, e apresenta a rejeição da sociedade civil diante desta questão: "Irregular migration – crossing borders without proper authority, or violating conditions for entering another country – has been seen as a threat to the living standards and the cultures of the citizens of rich, predominantly white, First World states. In the 1990s the rise in claims for political asylum by black and Asian migrants to such countries was defined as disguised irregular migration. Public opinion polls conducted in EU member states in 2001 gave 'race relations and immigration' as the fourth most important problem facing both the UK and the other states, well ahead of education, health and proverty".

3 Sobre esse assunto, *vide* GUERRA, Sidney. Sociedade de risco e o refugiado ambiental. In: *Direito no século XXI*. Curitiba: Juruá, 2008.

4 MAIA, Rui Leandro Alves. *O sentido das diferenças*: migrantes e naturais. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p. 41.

realidade, a tentar salvar o bem mais precioso: a vida.

Em estudo formulado pela Organização Mundial de Saúde (OMS) evidencia-se que mais de 3,3 milhões de pessoas estão passando fome e isso contradiz frontalmente os decantados "Objetivos do Milénio" que nasceu, no início do Século XXI, com a missão de erradicar a pobreza, incentivar a educação, cuidar da saúde e da nutrição, proteger o ambiente. E, quanto ao refúgio, no atual estágio da proteção dos direitos humanos, seja no plano interno ou internacional, não pode mais haver dúvidas quanto à sua aplicação, que possui características próprias.[5]

Portanto, a somar a crise famélica está a crise fraticida, estando o conflito sírio no epicentro, com mais de 50% da sua população deslocada, chegando a quase 14 milhões de pessoas. Os países vizinhos como a Turquia, o Líbano, a Jordânia, o Iraque e o Egito tem acolhido grande parte da população síria. Mas muitos deles optaram por conquistar o "el dorado", batendo à porta do velho continente que vive um dos seus maiores dramas desde a II Guerra Mundial, o que se apresenta como um "tema quente" [6] na Europa.

O presente estudo tem por finalidade apresentar considerações sobre o instituto do refúgio, contemplando num primeiro instante os antecedentes históricos; logo a seguir o regramento no plano internacional, para ao final traçar panorama da situação europeia.

2. Breves antecedentes históricos

[5] SOARES, Guido. *Curso de direito internacional público*. São Paulo: Atlas, 2004, p. 404-405: "a) os Estados-partes naqueles instrumentos internacionais não têm discricionariedade de conceder ou não o refúgio; dadas as condições objetivas para sua concessão, eles terão o dever de proceder afirmativamente; b) o controle de aplicação das normas convencionais sobre refúgio depende de órgãos internacionais, ficando, portanto, a responsabilidade dos Estados por inadimplência de seus deveres, no regime de violação de normas específicas, sob controle de órgãos internacionais multilaterais; c) os motivos para a concessão de refúgio não são as simples perseguições por motivos políticos, mas ainda outras, por motivos de raça, grupo social, religião e, sobretudo, situação econômica de grande penúria; d) há deveres precisos de os Estados partes concederem aos refugiados documentos de identidade e de viagem e, no caso brasileiro, proibições expressas de deportação aos postulantes, e de casos particulares de proibições de expulsão e de extradição aos refugiados; e) por tratar se de instituto regulamentado sob a égide da ONU, as normas que regem o refúgio têm salvaguardas de denegação de refúgio a pessoas que tenham cometido um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade, no sentido de os instrumentos internacionais elaborados para prever tais crimes, bem como proibições de conceder refúgio a pessoas culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas."

[6] GIDDENS, Anthony. Global Europe, social Europe. Cambridge: Polity Press, 2006, p. 26: "Immigration has become one of the hottest of hot topics across Europe. The term 'immigrant', of course, covers a multitude of differences. There are immigrants from 150 different countries living in the UK, for example. Great variations can exist among those coming from the same country, depending upon differences in socioeconomic background, ethnicity, culture and others factors"

A concessão da proteção do indivíduo que sofre algum tipo de perseguição não é algo recente. Noronha Rodrigues ressalta que antes de se tornar competência do poder civil, pessoas, na Idade Média, por exemplo, fugiam da perseguição do Estado e buscavam proteção dentro de locais considerados sagrados, tais como os templos das igrejas. 7

O instituto dos refugiados nos dias atuais abarca várias situações que versam sobre perseguições por motivos de raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas que contrariem os interesses de grupos que estejam à frente de um Estado. Mas até que se chegasse nesse nível de proteção, evidencia-se que a ocorrência dos conflitos serviu para alavancar o desenvolvimento da matéria.

O referido instituto surge no contexto de grandes conflitos internacionais produzidos no curso do século XX, em decorrência de disputas territoriais e pela necessidade de serem estabelecidos novos marcos fronteiriços que propiciaram vários problemas para a sociedade civil.[8]

Com o fim da I Guerra Mundial (1914-1918) foi concebido o projeto de criação da Liga das Nações, que visava a criação de uma organização intergovernamental de natureza permanente, baseada nos princípios da segurança coletiva e da igualdade entre os Estados. As atribuições essenciais da referida organização estavam assentes em três grandes pilares: a segurança internacional; a cooperação econômica, social e humanitária; e a execução do Tratado de Versalhes, que pôs termo àquele conflito.

A Liga das Nações estabeleceu alguns pressupostos interessantes para o Direito Internacional, a começar pelo seu preâmbulo, que estabelece que os Estados-membros devem aceitar certas obrigações de não recorrer à guerra; manter abertamente relações internacionais fundadas sobre a justiça e a honra; observar rigorosamente as prescrições do Direito Internacional, reconhecendo doravante como norma efetiva de procedimentos de governos; fazer reinar a justiça e respeitar escrupulosamente todas as obrigações dos tratados nas relações mútuas dos povos organizados. Também propôs estratégias para a manutenção da paz e da segurança coletiva, indicando ainda os mecanismos para solução de controvérsias de forma pacífica, em especial a arbitragem, e estabelecia previsões genéricas relativas aos direitos humanos, destacando-se às voltadas

[7] NORONHA RODRIGUES, José. *A história do direito de asilo no Direito Internacional*. *In*: O Contencioso do Direito de Asilo e Proteção Subsidiária – Coleção Formação Inicial. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, Setembro/2016, pp. 61-101. P. 66-67.

[8] A propósito, vide GUERRA, Sidney. *Curso de direito internacional público*. 11. ed. São Paulo; Saraiva, 2017, capítulo VIII, 1.

ao *mandate system of the League*, ao sistema das minorias e aos parâmetros internacionais do direito do trabalho – pelo qual os Estados se comprometiam a assegurar as condições justas e dignas de trabalho para homens, mulheres e crianças.

É importante destacar os ingentes esforços da Sociedade das Nações, predecessora da ONU, em 1921, quando foi chamada a prestar assistência, a pedido do Comité Internacional da Cruz Vermelha, a mais de um milhão de refugiados russos deslocados pela guerra civil da Rússia que para além da falta de abrigo também sofriam a falta de alimentos. Daí que a Sociedade das Nações nomeou um famoso explorador polar, Fridtjof Nansen, como Alto Comissário para tratar dos problemas dos refugiados russos e ainda do êxodo de perto de 2 milhões de refugiados da guerra entre a Grécia e a Turquia.

Nesse sentido, vale destacar a figura de Fridtjof Nansen, condecorado com o Prêmio Nobel da Paz, em 1922, pelo seu profícuo e exitoso trabalho frente aos refugiados, na célebre obra de Direito Internacional de Nguyen DINH, Patrick DAILLIER e Alain PELLET:

> *"Em 1921, o Alto Comissariado para os Refugiados Russos viu a luz do dia no seio da Sociedade das Nações. Ele tomou a responsabilidade pelos refugiados do Próximo-Oriente em 1928. Nansen, o seu Diretor, inventou o célebre título especial de viagem que devia levar o seu nome (passaporte Nansen) entregue pela Sociedade das Nações, permitindo aos seus detentores circular entre os Estados que reconhecessem a sua validade. A partir de 1933, os refugiados alemães vieram engrossar em massa as filas de protegidos desse organismo. Mesmo antes da Segunda Guerra Mundial, a UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration) foi criada para se ocupar das 'pessoas deslocadas', termo novo designando as gentes que tinham sido deportadas durante as hostilidades. A tarefa principal desse organismo era facilitar o seu repatriamento. Como mais de um milhão de pessoas se recusou a regressar ao seu lar, era necessário ajudá-los a encontrar uma terra de acolhimento onde pudessem se instalar. Face a esse novo problema foi estabelecida uma verdadeira organização internacional: a Organização Internacional dos Refugiados (OIR) ligada à ONU como instituição especializada (Resolução n. 62, de 15 de dezembro de 1946). De 1946 a 1950, ela repatriou com sucesso 70.000 refugiados e instalou no seu país de acolhimento mais de um milhão de outros. Em 1950, a OIR foi substituída pelo*

Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, que continua em funções". 9

Mas a problemática dos refugiados passou a ganhar amplitude em decorrência dos acontecimentos produzidos por ocasião da II Guerra Mundial, na qual milhares de pessoas foram deslocadas de seus Estados de origem, produzindo um cenário bastante adverso, especialmente na Europa.

Dessa forma, a ação desenvolvida pelos Estados, antes mesmo de iniciarem os trabalhos da ONU, resultou na criação, em 1943, da UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration). No ano de 1947, portanto já na vigência das Nações Unidas, houve a transferência de atribuições e bens para uma organização internacional constituída com o propósito de cuidar da matéria relativa aos refugiados: a Organização Internacional dos Refugiados (OIR).

A OIR, composta por apenas 18 Estados, estava sediada em Genebra e conseguiu lograr bons resultados pese embora sua curta existência, nomeadamente quanto ao equacionamento do assentamento de aproximadamente um milhão de pessoas e a repatriação de mais de sessenta mil pessoas.

Com efeito, em decorrência da baixa adesão pelos Estados integrantes da OIR decidiu-se que deveria ser constituído um novo organismo que cuidasse do problema dos refugiados. Assim, em 3 de dezembro de 1949, foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), cujo estatuto foi aprovado em 14 de dezembro de 1950, com o propósito de encontrar soluções duradouras para a questão dos refugiados.

A função básica do ACNUR, com sede em Genebra, é a de dar proteção aos refugiados, isto é, para as pessoas que não podem gozar de proteção em seus países de origem. Assim, o ACNUR trabalha no sentido de garantir a permanência do indivíduo em determinado Estado (proibição da repatriação forçada) com a obtenção de um *status* favorável no país em que foram recebidos, bem como procura assistir os refugiados em termos materiais até que possam ter condições de mantença no Estado que o abrigou.

3. A situação jurídica do refugiado no direito internacional

9 DINH, Nguyen Quoc, DAILLIER, Patrick, PELLET, Alain. *Direito internacional público*. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p. 691.

Preliminarmente, cumpre destacar que após o término da Segunda Guerra Mundial, antes mesmo de se criar um instrumento de proteção específica aos refugiados, a comunidade internacional demonstrou sua preocupação com as pessoas que buscavam proteção internacional ao informar, no Artigo 14(1) da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), adotada em 10 de dezembro de 1948, o seguinte: "*toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo noutros países*".

Contudo, conforme bem apontado por Goodwin-Gill e McAdam, a DUDH não foi suficiente para garantir a proteção dos refugiados, pois os Estados não demonstraram em ações práticas sua intenção em assumir uma obrigação moral no sentido de reverter a situação dessas pessoas. 10

Nesse sentido, impende assinalar que o documento internacional que primeiramente conseguiu definir os critérios globais para a concessão do refúgio conforme o entendimento contemporâneo foi a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.

Valendo-se aqui das palavras de Guido Soares sobre a referida Convenção e o contexto difícil em que houve o seu surgimento, salienta-se que: "havia a necessidade de se reconhecer a situação das pessoas que tinham se beneficiado das normas votadas pela Sociedade das Nações; havia, igualmente, necessidade de precisar a situação daquelas pessoas a quem não fora possível aplicar as normas da Organização Internacional dos Refugiados (essas, por sua vez, sucessoras das normas do UNRRA), mas cujos direitos a refúgio não estavam excluídos; as necessidades de regular-se a situação dos refugiados antes da constituição do ACNUR, ou seja, "acontecimentos anteriores a 1951". 11

A tais condicionamentos de ordem temporal, que passaram a ser denominados "reserva temporal", havia ainda a questão de definir-se qual a extensão geográfica dos acontecimentos que deram origem à situação de refugiados, ou seja, se acontecimentos ocorridos unicamente na Europa, ou ocorridos na Europa ou alhures. Tais dificuldades, ademais, eram acentuadas pelo posicionamento político dos países do bloco socialista naquele momento histórico em que as questões dos direitos humanos, particularmente dos refugiados, apresentavam-se como um dos motivos para a oposição

10 GOODWIN-GILL, Guy S.; MCADAM, Jane. *The refugee in International Law*. 3. Ed. Coleção *Clarendon Paperbacks*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2007, p. 172.
11 DINH, Nguyen Quoc, DAILLIER, Patrick, PELLET, Alain. *Direito internacional público.* 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p. 396.

Leste-Oeste, dada a inflexibilidade de não se arredarem do conceito de que o tema constituía domínio reservado dos Estados. Em decorrência desses aspectos, a Convenção define refugiado como qualquer pessoa que:

> *"1. foi considerada refugiada nos termos dos ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938, além do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados;*
>
> *2. em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontrasse fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. No caso de uma pessoa que tem mais de uma nacionalidade, a expressão "do país de sua nacionalidade" refere-se a cada um dos países dos quais ela é nacional. Uma pessoa que, sem razão válida fundada sobre um temor justificado, não se houver valido da proteção de um dos países de que é nacional, não será considerada privada da proteção do país de sua nacionalidade".*

Com efeito, o conceito estabelecido para refugiado, conforme preconiza a Convenção de 1951, tem sido alargado em vários momentos, contemplando situações novas e não agasalhadas pela referida norma internacional, como se depreende da leitura do Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1967[12], confirmado na visão de estudiosos nesta matéria:

> *"É notório que esta definição não se adapta facilmente à magnitude, escala e natureza de muitos dos atuais conflitos ou situações de violência e dos*

[12] O Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1967, alargou o conceito ao dispor em seu artigo I, 2 e 3 que: "o termo "refugiados", salvo no que diz respeito à aplicação do parágrafo 3 do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras "em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e..." e as palavras "...como consequência de tais acontecimentos" não figurassem do parágrafo 2 da seção A do artigo primeiro. O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Partes sem nenhuma limitação geográfica; entretanto, as declarações já feitas em virtude da alínea *a* do parágrafo 1 da seção B do artigo primeiro da Convenção aplicar-se-ão, também, no regime do presente Protocolo, a menos que as obrigações do Estado declarante tenham sido ampliadas de conformidade com o parágrafo 2 da seção B do artigo primeiro da Convenção."

movimentos dos refugiados, evidenciando que o conceito de refugiado não é e não pode ser considerado um conceito estático, tal qual nenhuma norma ou conceito jurídico o é. O Direito é, pois, uma expressão constante da experiência social de modo que as normas refletem comportamentos e fatos sociais e não o contrário, sob risco de ficarem caducas e ineficazes. Assim, é preciso ter atenção aos casos empíricos que evidenciam que há muitas outras pessoas deslocadas que não estão incluídas nas atuais definições de refugiado, todavia também não estão excluídas. Cite-se aquelas pessoas que deixaram seus países de origem em razão de situações terríveis como miséria econômica generalizada, fragilidade democrática e tantas outras formas de violação ou restrição a direitos fundamentais, mas que não são consideradas oficialmente refugiadas, vez que estas situações não são vislumbradas no regime atual."[13]

Os conceitos clássico e alargado do instituto em análise devem ser complementares e não antagónicos, como ensina Talavera e Moyano:

*"El concepto de refugiado tal como es definido en la Convención y el Protocolo constituye una base legal apropiada para la protección de los refugiados a través del mundo. Esto no impide la aplicación de un concepto de refugiado más amplio. Ambos conceptos de refugiados no deberán ser considerados como mutuamente excluyentes. El concepto ampliado deberá ser más bien considerado como un instrumento técnico efectivo para facilitar su amplia humanitaria aplicación en situaciones de flujos masivos de refugiados"*14.

O Art. 1º da Convenção de 1951, define refugiado como *"todo o indivíduo que, em decorrência de fundados temores de perseguição, seja relacionado a sua raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política, encontra-se fora de seu país de origem e que, por causa dos ditos temores, não pode ou não quer fazer uso da proteção desse país ou, não tendo uma nacionalidade e estando fora do país em que residia como resultado daqueles eventos, não pode ou, em razão*

[13] WALDELY, Aryadne Bittencourt; VIRGENS, Bárbara Gonçalves; ALMEIDA, Carla Miranda Jordão. *Refúgio e realidade: desafios da definição ampliada de refúgio à luz das solicitações no Brasil.* Disponível em http://www.scielo.br/pdf/remhu/v22n43/v22n43a08.pdf

14 TALAVERA, Fabian Novak; MOYANO, Luis Garcia Corrochano. *Derecho internacional público.* Lima: Fondo Editorial de la PUC, 2002, p. 317.

daqueles temores, não quer regressar ao mesmo".

Goodwin-Gill e McAdam assevera que uma pessoa se torna refugiada a partir do momento em que ele ou ela satisfaz os critérios estabelecidos na Convenção de Genebra de 1951, cuja natureza do reconhecimento é declaratória e não constitutiva. [15]

É importante termos a noção de que a mutação ou evolução deste conceito tem gerado grande instabilidade no cenário mundial, com fenómenos novos e preocupantes, como por exemplo os refugiados ambientais, que não invocam a guerra, ou a fome, ou distúrbios políticos, mas fogem da catástrofe ambiental. O terrorismo tem sido o grande entrave para o alargamento do estatuto dos refugiados e para a aceitação mais benevolente dos migrantes económicos.

E no epicentro desta mescla de formatação de conceitos está o velho continente, mais precisamente os países da União Europeia que está a ser confrontada com um dos seus maiores dilemas no que tange ao acolhimento e à recolocação dos refugiados e migrantes, como veremos a seguir.

4. Os refugiados à luz da legislação europeia

Preliminarmente, há de se considerar que a mudança mais significativa na legislação europeia se deu a partir da década de 1990, quando os Estados integrantes do Mercado Único Europeu passaram a esboçar a criação da União Europeia. Ocorre que para isso acontecer, conforme destacado por Bacaian, os Estados-Membros precisaram harmonizar suas legislações internas, inclusive em matéria de migração de pessoas, no qual os refugiados também estão inseridos. 16

Nesse período, um dos documentos comunitários de grande importância em matéria de refúgio foi a Convenção de Dublin, cuja entrada em vigor se deu em 01 de setembro de 1997. Tal documento objetivava determinar que Estado-Membro responsável por analisar uma determinada solicitação de reconhecimento da condição de refugiado seria aquele onde fosse feito o controle de entrada (ou país de primeira entrada). Toda essa dinâmica também buscava frear o fenômeno conhecido como *asylum shopping*. 17

[15] GOODWIN-GILL, Guy S; MCADAM, Jane. *Op. Cit.* P. 51.
[16] BACAIAN, Livia Elena. *The protection of refugees and their right to seek asylum in the European Union*. Genebra: *Collection Euryopa*, vol. 70, 2011, p. 23.
[17] *Asylum Shopping* é o ato de um mesmo indivíduo solicitante de refúgio apresentar simultaneamente em vários Estados da União Europeia o reconhecimento dessa condição.

Contudo, em razão da dificuldade de trazer solução duradoura para o drama dos refugiados, em 18 de fevereiro de 2003, os Estados-Membros assinaram o Regulamento Dublin II, cujo objetivo foi, dentre outros: *(i)* reforçar alguns princípios da Convenção de Dublin; *(ii)* aprimorar o combate ao fenômeno do *asylum shopping*; *(iii)* solucionar a questão dos "refugiados em órbita", ou seja, solicitantes de refúgio que buscam o reconhecimento da sua condição em vários Estados-Membros já que nenhum destes se considera competente para analisar o seu pedido.

A despeito de ter alcançado certo êxito, é possível observar que tal Regulamento dificultou: *(i)* a possibilidade de interposição de recurso em face de decisão que determinasse a transferência do solicitante; e *(ii)* a integração local dos solicitantes, em razão da transferência forçada para outro Estado-Membro que não o desejado inicialmente. 18

Na esteira de revisão do documento supramencionado, o Regulamento Dublin III, de 26 de junho de 2013, vigente até os dias atuais, surgiu visando reformular os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida. 19

De fato, as mudanças não ocorreram de forma estrutural, mas intentaram acabar com a ambiguidade acerca do tratamento dispensado aos menores não acompanhados, bem como garantir certos benefícios no tratamento desses solicitantes de refúgio.

Em termos práticos, o referido Regulamento permitiu: *(i)* a definição de conceitos até então imprecisos nos outros dois regulamentos (Dublin I e II), tais como "representante" e "risco de fuga"; *(ii)* a delimitação de prazos e custos do Estado-Membro envolvido na análise do pedido de asilo; *(iii)* pela primeira nos Regulamentos de Dublin foi expressamente vedada a transferência de solicitantes de asilo para o Estado-Membro inicialmente designado responsável pela análise do pedido caso exista o risco de tratamento desumano ou degradante (Artigo 3º, n.º 2, segunda parte); *(iv)* o alargamento do conceito de "familiar", favorecendo principalmente os menores não acompanhados uma vez que permitiu que eles pudessem ser reunidos aos seus avós, tios ou tias que sejam

[18] AMORIM, André Ricci de. *Os Refugiados sob o Prisma das Instituições e Instrumentos Jurídicos da União Europeia*. Revista Eletrônica de Direito Internacional, v. 23, p. 19-48, 2018.
[19] Refere-se ao Regulamento (UE) nº 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, publicado em Jornal Oficial da União Europeia nº L 180/31 de 29 de Junho de 2013. Ressalta-se que a sua entrada em vigor ocorreu em 19 de julho de 2013.

residentes legalmente num dos Estados-Membros (Artigo 8º, n.º 2); *(v)* a criação de um mecanismo de alerta rápido, estado de preparação e gestão de crises para com base nas informações recolhidas pelo Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo, cujo objetivo é criar medidas prévias para evitar o colapso do sistema comum de asilo aplicado por um Estado-Membro, tal como ocorreu na Grécia desde o início da recente onda migratória (Artigo 33); dentre outras melhorias.

Contudo, Piçarra[20] ressalta três implicações não muito positivas deste documento. A primeira é que o Regulamento Dublin III não baseia a sua aplicação em uma política de quotas que considera aspectos como o rendimento fiscal ou a população do Estado-Membro.

Em razão disso, é possível notar, de fato, a insatisfação de muitos Estados-Membros com essa política de acolhimento que julgam não distribuir de forma igualitária os solicitantes de refúgio. Em consequência, esses Estados passam a desenvolver ações contrárias aos compromissos regionais e internacionais de defesa do direito dos refugiados.

Na Itália, por exemplo, o Ministro do Interior, Matteo Salvini, causou preocupação ao prometer fechar os portos do país aos navios de ONGs que resgatassem pessoas no Mar Mediterrâneo. O ministro alegou que as regras do Regulamento de Dublin precisam ser revistas, pois para ele a Itália não tem condições de suportar sozinha essa demanda. [21]

Ainda de acordo com o autor, a segunda implicação deste Regulamento é a resistência por parte de alguns solicitantes que não são ouvidos sobre a sua preferência acerca do Estado-Membro que analisará o seu pedido, exceto para os menores não acompanhados e os solicitantes que tenham algum membro da família residente em um Estado-Membro.

Acerca disso, não há óbice em notar que tal resistência pode trazer efeitos negativos. Por outro lado, não se pode negligenciar que deixar a escolha do Estado-Membro responsável pela análise do pedido a cargo estritamente do solicitante poderia sobrecarregar o sistema comum de acolhimento de alguns Estados-Membros, como

[20] PIÇARRA, Nuno. *A União Europeia e a "crise migratória e de refugiados sem precedentes": crônica breve de uma ruptura do Sistema Europeu Comum de Asilo*. *In*: Revista Eletrônica de Direito Público, Vol. 3, N.º 2, Novembro 2016, pp. 01-40. P. 28-29.

[21] ZUNINO, Corrado. *Migranti, Salvini chiude i porti "L'Europa si fa gli affari suoi"*. *La Repubblica*, Roma, 11 jun. 2018. Disponível em: <*http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2018/06/11/migranti-salvini-chiude-i-porti-leuropa-si-fa-gli-affari-suoi02.html*>. Acesso em: 01-04-2019.

Alemanha, por exemplo, que em razão da sua forte economia tem atraído um grande número de refugiados. 22

Por fim, a terceira consequência citada por Piçarra seria a responsabilidade desproporcional assumida por alguns Estados-Membros em razão do critério do Estado-Membro da primeira entrada.

Em todo caso, vale mencionar que algumas medidas foram adotadas a fim de tentar (re)equilibrar a participação dos Estados-Membros em matéria de migração e refúgio. A principal delas foi a mitigação dos critérios de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado por um nacional de um país terceiro e a aprovação do acordo entre União Europeia e Turquia, de 2016.

Ora, além da ideia de harmonização das legislações internas e criação de critérios mínimos de acolhimento dos refugiados, a legislação comunitária também criou programas de reinstalação e recolocação de refugiados e migrantes, oriundos do Médio Oriente e da África, que chegam ao velho continente, na sua grande maioria, em embarcações clandestinas e superlotam centros de acolhimento despetrechados, sem condições de dar vazão à demanda. Grécia e Itália, pela sua localização estratégica, são os Estados que mais tem sofrido com estes problemas e dependem dos cofres da UE, mas acima de tudo, da solidariedade, da cooperação leal, da tolerância, da justiça, do respeito aos Direitos Humanos. É nesse ponto que as coisas não estão a correr bem.

A reinstalação visa a admissão no território dos Estados-Membros de nacionais de países terceiros que carecem de proteção internacional e tenham sido deslocados para fora, ou no interior, do seu país de origem, a fim de lhes conceder guarida[23]. As reinstalações acordadas no âmbito deste programa têm-se centrado em pessoas que se encontram na Turquia, Jordânia e Líbano.

António Guterres, então Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), atualmente Secretário-geral da ONU, pronunciou-se quanto ao

[22] Sobre isso, ressalte que no período entre o quarto trimestre de 2017 e o quarto trimestre de 2018 o Estado-Membro da União Europeia com o maior número de solicitantes de refúgio que formularam o pedido pela primeira vez foi registado pela Alemanha (UNIÃO EUROPEIA. *Asylum applicants, Q4 2017 – Q4 2018*. Disponível em: <*https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Table_2_-_Asylum_applicants,_Q4_2017_%E2%80%93_Q4_2018.png*>. Acesso em: 01-04-2019).

[23] REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que institui o Quadro de Reinstalação da União e altera o Regulamento (UE) n.º 516/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho.

programa de reinstalação da UE*: "estima-se que o número de pessoas a reinstalar em 2017 irá ultrapassar 1,19 milhões em todo o mundo, ao passo que apenas cerca de 80 000 pessoas foram reinstaladas em todo o mundo em 2015. O ACNUR tem vindo, ao longo dos últimos anos, a exortar a União Europeia e os seus Estados-Membros a aumentaremos compromissos de acolhimento de refugiados através de programas de reinstalação sustentável, entre outros dando o seu aval à campanha de 2012 da Organização Internacional para as Migrações (OIM) e de cinco organizações não-governamentais ativas no domínio da proteção dos refugiados para a reinstalação de 20 000 pessoas por ano até 2020"*[24]*.*

O Comissário da União Europeia para Migração, Assuntos Internos e Cidadania, Dimitris Avramopoulos, declarou, no 9º relatório sobre a aplicação dos regimes de recolocação e reinstalação, realizadas desde 8 de dezembro de 2016: *"Nos últimos meses assistimos a progressos, tanto a nível da recolocação como da reinstalação. No entanto, para estar à altura do desafio, tanto nos Estados-Membros da primeira linha como na nossa vizinhança, é preciso fazer mais e mais rapidamente. É possível recolocar todos os migrantes elegíveis que se encontram em Itália e na Grécia, mas todos os Estados-Membros têm de mostrar vontade política, empenho e perseverança para concretizar este objetivo".*

O regime de recolocação foi criado por decisão do Conselho[25], que deliberou sobre o compromisso por parte dos Estados-membros, de receber pessoas sob a proteção internacional, que já se encontram em território europeu, nomeadamente Itália e Grécia.[26] Cento e vinte mil pessoas estão abrangidas no programa de recolocação e

[24] Comunicação sobre a Agenda Europeia da Migração, em 13 de maio de 2015. A Comissão referia a necessidade de se adotar uma abordagem comum para conceder proteção, mediante a reinstalação, a pessoas deslocadas com necessidade de proteção.

[25] DECISÃO (UE) 2015/1601 DO CONSELHO, de 22 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia

[26] Artigo 4º da Decisão 2015/1601. Recolocação de 120 000 requerentes nos Estados-Membros.
1. São recolocados nos outros Estados-Membros 120 000 requerentes, do seguinte modo:
a) 15.600 requerentes que se encontram em Itália são recolocados no território de outros Estados-Membros nos termos do quadro constante do anexo I;
b) 50.400 requerentes que se encontram na Grécia são recolocados no território de outros Estados-Membros nos termos do quadro constante do anexo II;
c) 54.000 requerentes são recolocados no território de Estados-Membros proporcionalmente aos valores estabelecidos nos anexos I e II, quer nos termos do n. 2 do presente artigo, quer através da alteração da presente decisão, conforme referido no artigo 1º, n. 2, e no n. 3 do presente artigo. A Comissão apresenta uma proposta ao Conselho relativa aos valores a atribuir por Estado-Membro.
2. A partir de 26 de setembro de 2016, são recolocados 54 000 requerentes, tal como referido no n. 1, alínea c), a partir da Itália e da Grécia, na proporção resultante do n. 1, alíneas a) e b), no território de outros Estados-Membros, proporcionalmente aos valores estabelecidos nos anexos I e II.

devem ser distribuídas entre os Estados membros, a partir de quotas, levando em consideração fatores como população e a riqueza do país. A divergência mais visível quanto à realocação de refugiados coube ao Grupo de Visegrado[27] - República Tcheca, Eslováquia, Hungria e Polônia – somado à Roménia e Bulgária, pese embora estes Estados devam obedece-la, por força da supranacionalidade, que obriga e impõe decisões que sejam aprovadas por maioria qualificada.

A resistência de alguns Estados se deu, inclusive, no âmbito jurídico-processual, visto que a Eslováquia (Processo C-643/15) e a Hungria (Processo C-647/15), por exemplo, interpuseram recurso ao Tribunal de Justiça da União Europeia a fim de anular o teor da decisão de compartilhamento no sistema de recolocação.

Embora tenha sido negado o provimento dos recursos, a Eslováquia se fundamentava na violação das formalidades essenciais previstas nos Artigos 78(3) e 293, ambos do Tratado de Formação da União Europeia e dos Artigos 10(1)(2) e 13(2), do Tratado da União Europeia (TUE). Ademais, suscitava violação aos princípios gerais da União Europeia, tais como o da proporcionalidade, democracia representativa, equilíbrio institucional e boa governança.

Já o recurso da Hungria argumentava que Artigo 78(3) do Tratado de Formação da União Europeia não garante base jurídica ao Conselho para forçar os

3. Se até 26 de setembro de 2016, a Comissão considerar que se justifica uma adaptação do mecanismo de recolocação devido à evolução da situação no terreno ou que um Estado-Membro se encontra confrontado com uma situação de emergência caracterizada por um súbito afluxo de nacionais de países terceiros em virtude de uma forte mudança dos fluxos migratórios, e tendo em conta a opinião do provável Estado-Membro beneficiário, pode apresentar, se necessário, propostas ao Conselho, conforme referido no artigo 1º, n. 2.

Da mesma forma, um Estado-Membro pode, apresentando razões devidamente justificadas, notificar o Conselho e a Comissão de que se encontra confrontado com uma situação de emergência similar. A Comissão avalia as razões invocadas e, se adequado, apresenta propostas ao Conselho, conforme referido no art. 1º, n. 2.

4. Caso, na sequência de uma notificação efetuada nos termos do artigo 4º do Protocolo n. 21 por um Estado-Membro abrangido pelo referido Protocolo, a Comissão confirme, nos termos do artigo 331º, n. 1, do TFUE, a participação desse Estado-Membro na presente decisão, o Conselho, sob proposta da Comissão, fixa o número de requerentes a recolocar nesse Estado-Membro. Na mesma decisão de execução, o Conselho adapta também em conformidade os contingentes atribuídos aos outros Estados-Membros, reduzindo-os proporcionalmente.

[27] O Grupo de Visegrado, também conhecido como Pacto de Visegrado ou V4, é uma aliança composta por quatro países localizados na região central da Europa: Hungria, Eslováquia, Polónia e República Tcheca. O bloco nasceu na Cimeira realizada em Visegrado, Hungria, em 15 de fevereiro de 1991. A Eslováquia aderiu ao bloco em 1993. Os principais objetivos são: possibilitar, através de integração e definição de estratégias comuns, a inserção dos países membros na comunidade europeia; criar mecanismos para possibilitar a cooperação econômica entre os Estados membros; estabelecer estratégias e ações voltadas para a cooperação no campo energético; incentivar a cooperação militar e científica entre os sócios.

Estados a seguirem essa orientação e que, além disso, foram violados os princípios da necessidade, da proporcionalidade, da segurança jurídica e da clareza normativa.

Em todo caso, importa esclarecer que a referida decisão foi teve seu escopo alterado pela Decisão (UE) 2016/1754 do Conselho, de 29 de setembro de 2016, que basicamente: *(i)* inseriu novo ao Artigo 4º, passando a informar que "*No que se refere à recolocação dos requerentes referidos no n.º 1, alínea c), os Estados-Membros podem optar pelo cumprimento das suas obrigações através da admissão, no seu território, de nacionais sírios presentes na Turquia ao abrigo de regimes de admissão nacionais ou multilaterais legais de pessoas com clara necessidade de proteção internacional que não o regime de reinstalação que foi objeto das Conclusões dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros, reunidos no Conselho, de 20 de julho de 2015. O número de pessoas assim admitidas por um Estado-Membro conduz a uma redução correspondente da obrigação do Estado-Membro em causa*"; e *(ii)* permitiu a possibilidade de aplicação de apoio financeiro "*a cada admissão legal conducente a uma redução da obrigação de recolocação*". 28

Embora exista uma força vinculante que obriga os Estados-Membros a cumprirem tal decisão, o seu sucesso não pode ser entendido como absoluto, pois até 2017 o número de recolocações ainda era muito baixo devido aos obstáculos burocráticos e, conforme mencionado por Piçarra, em alguns casos a razão da ineficiência pode ser resultado da resistência dos próprios solicitantes de refúgio contra a sua recolocação forçada. 29

Tanto o programa de reinstalação quanto o de recolocação na Europa comunitária não tem evoluído a contento, sendo que o primeiro está muito mais atrasado do que o segundo. Lembre-se que a reinstalação trata de receber pessoas que se encontram em Estados terceiros e foram acolhidas por Estados vizinhos, como o Líbano, a Turquia e a Jordânia, na esteira da guerra da Síria, ao passo que a recolocação visa distribuir, por meio do regime de quotas, os migrantes e refugiados que conseguiram pisar o solo europeu, nomeadamente a Grécia e a Itália.

[28] DECISÃO (UE) 2016/1754 DO CONSELHO, de 29 de setembro de 2016, publicada em Jornal Oficial da União Europeia nº L 268/82 de 01 de Outubro de 2016. Disponível em: <*http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32016D1754*>. Acesso em 02-04-2019.
[29] PIÇARRA, Nuno. *Op.Cit*. P. 36.

Em termos absolutos, segundo o 11º Relatório divulgado pela Comissão Europeia, em 12 de abril de 2017*, "a Alemanha é o Estado-membro que mais refugiados recolocados recebeu (3.511), seguindo-se a França (3.157) e a Holanda (1.636), enquanto Malta e a Finlândia estão perto de cumprir com o número de pessoas que lhes foram atribuídos. A nível da União Europeia (UE), o número total de recolocações ascendia, até dia 10 de abril, a 16.340, das quais 5 001 a partir de Itália e 11 339 a partir da Grécia, tendo sido recebidas mais 2.465 pessoas desde 02 de março. Em matéria de reinstalação, os Estados-membros receberam 15.492 pessoas até à data"*[30].

A Europa vive a mais profunda das suas crises, colocando em xeque a solidariedade, a cooperação leal, o estado de Direito e o respeito aos Direitos Humanos. Entre avanços e retrocessos, o velho continente parece estar mais preocupado com o seu destino político, prioridade não totalmente descabida, num momento em que as extremas esquerda e direita são uma constante ameaça. A nuvem negra parece que vai sendo dissipada, com as eleições na Holanda e em França, que fortaleceu o bloco europeu, pese embora o grande golpe sofrido com o Brexit.

A imagem da Europa das pontes, com os Estados interligados, com a livre circulação de bens, pessoas, serviços e capitais a funcionar quase em pleno vai se transformando numa Europa de muros, de cercas e de paredes de isolamento acústico. A falta de comando para conter e punir o desrespeito dos valores da União é o que mais surpreende, e um dos reflexos mais evidentes é a descoordenação quanto a crise dos refugiados, como acima já tratamos.

A Europa não consegue gerir essa crise porque falta apoio dos próprios Estados membros que se recusam a receber refugiados, que vedam a sua passagem, que confiscam os bens daqueles que chegam. Mas, afinal, será que estamos a falar da mesma Europa dos anos 60, que pretendia criar um espaço de paz, de respeito e de dignidade, tudo aquilo que lhes faltou na primeira metade do Século XX, com as duas grandes guerras? O descalabro total se dá com o anúncio de uma proposta de lei europeia para exigir a "solidariedade obrigatória". Cada Estado que recusar um refugiado pagará uma multa de 250 mil euros. É revoltante e inacreditável que uma proposta de lei dessas possa ser aprovada no seio da União. E mais, que cheguem ao ponto de ter de criar uma

[30] *In* http://www.tvi24.iol.pt/sociedade/uniao-europeia/refugiados-bruxelas-quer-que-portugal-aumente-capacidade-de-rececao. Pesquisa em 15-04-2017

solidariedade forçada.

Enquanto isso os refugiados esperam, resilientes e sem opções, por soluções para que possam finalmente usufuir da proteção que lhe é garantida pelo Direito Internacional. Mas, se depender de acordos como o assinado pela UE e Turquia, em abril de 2016, estamos ainda muito distante de soluções que respeitem os valores elencados no artigo 2º do Tratado da União Europeia.[31]

5. **Considerações finais**

Em que pese ações que são desenvolvidas em prol dos refugiados, como as que atualmente são desenvolvidas no âmbito da União Europeia, a realidade, muitas vezes, é completamente diversa quanto a aplicação do referido instituto, pois pode haver uma pessoa que tenha temor por sua segurança em razão de suas opiniões, pertencer a um grupo, etnia ou nação e não pode ou não deseja voltar para seu país e o Estado pode ignorar por completo as situações que justificam o refúgio, não sendo obrigado a acolher o indivíduo em seu território.

De certo que as demandas em matéria de refúgio não atingem os Estados-Membros de maneira uniforme. Portanto, a fim de aprimorar o acolhimento dessas pessoas seria interessante pensar em aspectos como:

a) O estímulo aos mecanismos que garantam a aplicação de padrões mínimos de tratamento e proteção em matéria de refúgio nos Estados-Membros;
b) Reforço da solidariedade entre os Estados-Membros que enfrentam situação de emergência no seu território devido ao aumento das solicitações de refúgio, bem como o endurecimento das sanções aos Estados que se recusarem a compartilhar a responsabilidade pelo acolhimento;
c) O estímulo para que se reforme o Regulamento Dublin III no sentido de modificar as regras para análise de pedidos de refúgio no bloco, passando a considerar também aspectos como o número de habitantes do país e o seu Produto Interno Bruto (PIB);

Nessa busca pela proteção e pelo reconhecimento de direitos, há ainda

[31] Sobre o tema vide ACCIOLY, Elizabeth. As Fraturas do velho continente: uma radiografia da União Europeia. Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul. Ano 4, nº 8, 2016, p. 12-18.

novas categorias de refugiados, como os que emergem de catástrofes naturais, os chamados os refugiados ambientais[32], cujas estatísticas já contabilizam mais de 50 milhões de pessoas, para que possam receber uma assistência similar a dos outros tipos de refugiados. Urge que sejam encontradas soluções urgentes para aqueles que necessitam deslocar-se para salvar suas vidas ou preservar a sua liberdade, Para isso é preciso maior concertação da comunidade internacional, com uma grande dose de compaixão, solidariedade, cooperação e não indiferença.

6. Referências bibliográficas

ACCIOLY, Elizabeth. As Fraturas do velho continente: uma radiografia da União Europeia. Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul. Ano 4, nº 8, 2016

ACCIOLY, Elizabeth. Mercosul e União Europeia – Estrutura Jurídica-Institucional. Curitiba: Ed. Juruá, 4ª ed., 2010.

AMORIM, André Ricci de. *Os Refugiados sob o Prisma das Instituições e Instrumentos Jurídicos da União Europeia*. Revista Eletrônica de Direito Internacional, v. 23, p. 19-48, 2018.

BACAIAN, Livia Elena. *The protection of refugees and their right to seek asylum in the European Union*. Genebra: *Collection Euryopa*, vol. 70, 2011.

DECISÃO (UE) 2015/1601 DO CONSELHO, de 22 de setembro de 2015, que estabelece medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia.

DECISÃO (UE) 2016/1754 DO CONSELHO, de 29 de setembro de 2016, que estabelece medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia.

DINH, Nguyen Quoc, DAILLIER, Patrick, PELLET, Alain. *Direito internacional público*. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

GIDDENS, Anthony. *Global Europe, social Europe.* Cambridge: Polity Press, 2006.

GOODWIN-GILL, Guy S.; MCADAM, Jane. *The refugee in International Law*. 3. Ed. Coleção *Clarendon Paperbacks*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2007

GUERRA, Sidney. *Curso de direito internacional público.* 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GUERRA, Sidney. *Direitos humanos na ordem jurídica internacional e reflexos para ordem*

[32] GUERRA, Sidney. Sociedade de risco e o refugiado ambiental. In: *Direito no século XXI.* Curitiba: Juruá, 2008.

constitucional brasileira. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014

GUERRA, Sidney. Sociedade de risco e o refugiado ambiental. In: *Direito no século XXI.* Curitiba: Juruá, 2008.

GUERRA, Sidney; EMERIQUE, Lilian. *Direito das minorias e grupos vulneráveis.* Ijuí: Unijuí, 2008.

JORDAN, Bill (*Irregular migration*: the dilemmas of transnational mobility. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2002.

MAIA, Rui Leandro Alves. *O sentido das diferenças*: migrantes e naturais. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

NORONHA RODRIGUES, José. *A história do direito de asilo no Direito Internacional*. *In*: O Contencioso do Direito de Asilo e Proteção Subsidiária – Coleção Formação Inicial. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, Setembro/2016, pp. 61-101.

PIÇARRA, Nuno. *A União Europeia e a "crise migratória e de refugiados sem precedentes": crônica breve de uma ruptura do Sistema Europeu Comum de Asilo*. *In*: Revista Eletrônica de Direito Público, Vol. 3, N.º 2, Novembro 2016, pp. 01-40.

REGULAMENTO do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Quadro de Reinstalação da União e altera o Regulamento (UE) n.º 516/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho.

RELATÓRIO divulgado pela Comissão Europeia, em 12 de abril de 2017. Disponível em http://www.tvi24.iol.pt/sociedade/uniao-europeia/refugiados-bruxelas-quer-que-portugal-aumente-capacidade-de-rececao. Acesso em 15-04-2017

SOARES, Guido. *Curso de direito internacional público.* São Paulo: Atlas, 2004.

TALAVERA, Fabian Novak; MOYANO, Luis Garcia Corrochano. *Derecho internacional público.* Lima: Fondo Editorial de la PUC, 2002.

UNIÃO EUROPEIA. *Asylum applicants, Q4 2017 – Q4 2018.* Disponível em: <*https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Table_2_-_Asylum_applicants,_Q4_2017_%E2%80%93_Q4_2018.png*>. Acesso em: 01-04-2019

WALDELY, Aryadne Bittencourt; VIRGENS, Bárbara Gonçalves; ALMEIDA, Carla Miranda Jordão. *Refúgio e realidade: desafios da definição ampliada de refúgio à luz das solicitações no Brasil.* Disponível em http://www.scielo.br/pdf/remhu/v22n43/v22n43a08.pdf.

ZUNINO, Corrado. *Migranti, Salvini chiude i porti "L'Europa si fa gli affari suoi". La Repubblica,* Roma, 11 jun. 2018. Disponível em:

<*http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2018/06/11/migranti-salvini-chiude-i-porti-leuropa-si-fa-gli-affari-suoi02.html*>. Acesso em: 01-04-2019.