



A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA DOS REFUGIADOS SÍRIOS NO BRASIL EM FACE DA FALTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE AMPARO

Regina Paula Orlandini Suga¹

*Que faz justiça ao órfão e à viúva, e ama o estrangeiro,
dando-lhe pão e roupa. (Deuteronômio 10:18)*

RESUMO

Este artigo busca aclarar a condição jurídica dos refugiados sírios que buscam amparo no Brasil, o tratamento dado a esta categoria de estrangeiros no território nacional, bem como as políticas públicas e assistenciais dirigidas a eles, sob o prisma da dignidade da pessoa humana e da ajuda humanitária internacional.

Palavras-chave: Refúgio. Asilo. Condição do Estrangeiro no Brasil. Direitos Humanos. Direito Internacional Privado. Síria. Guerra Civil. Políticas Públicas.

INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 1º, enumera os fundamentos da República Federativa do Brasil, trazendo como um dos pilares e valores fundantes do Estado Democrático de Direito a dignidade da pessoa humana, não restringindo tal valor aos seus nacionais.

Sabe-se que o princípio da dignidade da pessoa humana constitui valor constitucional supremo, sendo que vai além da imposição do dever de respeito pelos poderes públicos e da proteção da dignidade dos indivíduos. O Brasil tem como valor essencial a promoção de meios eficazes para uma vida digna efetiva.

O Estado Sírio encontra-se em guerra civil desde o ano de 2011, durante a "Primavera Árabe", quando ocorreu o primeiro levante contra o regime de governo de Bashar al-Assad. No princípio, as manifestações eram pacíficas, porém, em virtude da truculenta repressão

¹ Graduada em Direito pela Universidade Católica do Salvador



Direitos Humanos, Ética e Dignidade

18 a 24 de outubro de 2015

usada contra os manifestantes, os mesmos revidaram de forma violenta, dando início a uma luta armada.

O problema político na Síria, a princípio, encontra nascedouro no fato do partido Baath estar no poder há quase 50 anos, mas principalmente na retaliação do governo aos rebeldes, vitimando, conseqüentemente, a população civil de forma cruel e desumana.

Segundo o Observatório Sírio para os Direitos Humanos, mais de 140 mil pessoas morreram desde o início dos conflitos até março de 2014, dentre as quais, mais de 7 mil crianças.

Na condição de refugiados, passam de 4,5 milhões de cidadãos sírios, que foram obrigados a abandonar tudo por causa da guerra.

Segundo a ONU, o Brasil tem dado um exemplo de ajuda humanitária, concedendo autorização a todos os pedidos de refugiados sírios e demonstrando verdadeiro repúdio à situação daquele País. Mesmo sendo um País onde existem tantas desigualdades sociais, o Brasil tem feito o seu papel no âmbito da comunidade internacional, abrindo suas fronteiras e recebendo estes estrangeiros em situação de risco e de violação dos direitos humanos.

1 DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E DIREITOS HUMANOS

A República Federativa do Brasil, enquanto Estado Democrático de Direito fundamentado pelo valor da dignidade da pessoa humana, traz ainda no corpo da Lei Maior o princípio da prevalência dos direitos humanos, norteando as suas relações no âmbito internacional.

Segundo elabora o festejado professor Alexandre de Moraes, a importância do princípio da dignidade da pessoa humana consiste no fato de ser *“um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que apenas excepcionalmente possam ser*



feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos.”²

Considerado a “*regra matriz dos direitos fundamentais*” e “*núcleo essencial do constitucionalismo moderno*”³, o princípio da dignidade da pessoa humana servirá de bússola na resolução dos conflitos. Tão importante o princípio em estudo, apresenta-se em diversos diplomas legais, seja no ordenamento interno, seja no internacional, à exemplo da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que “*reconhece a dignidade como inerente a todos os membros da família humana e como fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo*”.⁴

A associação dos dois princípios, quais sejam, da dignidade da pessoa humana e da prevalência dos direitos humanos, serve para orientar a atuação do Brasil junto aos outros Estados, demonstrando, portanto, que o ser humano deve ser preservado e protegido diante de um conflito internacional.

Por força de tais princípios, o Brasil possui deveres para com seu povo, mas também junto à comunidade internacional. No âmbito interno, o Brasil insere em seu ordenamento jurídico, convenções e tratados internacionais que versam sobre direitos humanos, estando, portanto, submetido a tais normas protetivas. No âmbito externo, o Brasil deve participar dos projetos de elaboração das normas internacionais que versem sobre direitos humanos, bem como se opor, através de condutas políticas e jurídicas, aos Estados que desrespeitem os direitos humanos.

Sendo assim, a República Federativa do Brasil, tem como dever basilar a concessão de proteção aos povos que encontram-se em situação de grave violação dos direitos humanos, quando for procurada visando refúgio.

2 MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2003. p. 129

3 LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 1399

4 MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2003. p. 129

1.1 Direito internacional dos direitos humanos

A preocupação com a temática de Direitos Humanos no cenário internacional era bastante tímida, até a fundação das Nações Unidas (1945). No século XIX, forças militares de alguns países intervinham em território alheio para conter tumultos internos, sendo tais ações conhecidas como intervenções humanitárias.

No âmbito do Direito Internacional, os Direitos Humanos estão presentes em inúmeros tratados e convenções que cuidam especificamente do tema. Sua importância é histórica e marcou a humanidade em episódios como as Primeira e Segunda Guerras Mundiais, segundo lembra o ilustre professor Emerson Malheiro:

“A Primeira Grande Guerra Mundial (agosto de 1914 a novembro de 1918), cujo triste epílogo trouxe consigo o legado da perda de mais de oito milhões de vidas humanas, e a Segunda Grande Guerra Mundial (1939-1945), com todos os seus atos cruentos, desumanos, atroz e mais de 45 milhões de mortos, serviram para apresentar ao mundo a necessidade inquietante e imediata de proteção dos direitos humanos na dimensão internacional.”⁵

O direito internacional dos direitos humanos é o conjunto de normas elaboradas pelos Estados na defesa da raça humana, reconhecendo, para tanto, os direitos e as garantias inerentes ao ser humano, visando a sua proteção, evolução e sobrevivência, respeitando os valores da dignidade e impondo limites à atuação estatal em face da pessoa.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948, é um marco na defesa dos direitos humanos em âmbito global. Mesmo não tendo um caráter normativo, não impondo obrigações, é o documento que inspira a elaboração das normas neste sentido. Malheiros citando Flávia Piovesan diz que *“a partir da Declaração de 1948, começa a se desenvolver o Direito Internacional dos Direitos Humanos, mediante a adoção de inúmeros instrumentos internacionais de proteção. A Declaração de 1948 confere lastro*

5 MALHEIRO, Emerson. **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo: Atlas, 2014. p.137



Direitos Humanos, Ética e Dignidade

18 a 24 de outubro de 2015

*axiológico e unidade valorativa a esse campo do direito, com ênfase na universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos”.*⁶

Ainda sobre a Declaração de 1948, o *“texto exprime de modo amplo – e um tanto precoce – as normas substantivas pertinentes ao tema, e no qual as convenções supervenientes encontrariam seu princípio e sua inspiração”.*⁷

Por fim, as primeiras normas a versarem sobre o assunto, inspiradas na Declaração de 1948, são a Convenção sobre os direitos do homem (Europa, 1950), sendo a Corte Europeia dos Direitos do Homem, sediada em Estrasburgo, o órgão responsável pela fiel execução das normas ali descritas, assim como a Convenção Americana sobre direitos humanos (Estados Unidos da América, 1969), tendo a Corte Interamericana de Direitos Humanos, sediada em São José da Costa Rica, como garantidora da sua aplicação.

2 REFÚGIO

O Estado, em sua essência, tem o dever de garantir a proteção dos direitos humanos dos seus nacionais. A partir do momento em que um País deixa de cumprir com suas obrigações junto ao seu povo, a pessoa que se sentir ameaçada em sua integridade, poderá solicitar a outro Estado a promoção de sua proteção, através dos institutos do asilo político e do refúgio.

O artigo 1º da Lei nº 9.474/1997, conhecida como o “Estatuto dos Refugiados”, define o indivíduo que será denominado refugiado:

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

6 MALHEIRO, Emerson. **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo: Atlas, 2014. p. 140

7 REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público: Curso Elementar**. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 260

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

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

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

A partir do momento em que um indivíduo é compelido a deixar seu País de origem e buscar amparo em País alienígena, passa a ostentar a qualidade de refugiado. *“Assim, o refugiado se encontra nessa condição não por sua própria vontade, mas pela ausência do Estado em proporcionar um conjunto de medidas na defesa e asseguaração da manutenção da integridade de seus direitos fundamentais.”*⁸

No caso dos refugiados de origem Síria, enquadram-se no inciso III do artigo 1º da referida Lei, pois são cidadãos, civis, vítimas de uma luta armada que não deram causa e encontram-se em situação de risco e de grave violação de direitos humanos.

O refúgio se dá através de um procedimento formal junto ao CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados -, criado pela Lei nº 9.474/1997, após a manifestação do estrangeiro em ter reconhecida a sua condição de refugiado junto à autoridade migratória.

O CONARE é um órgão colegiado, vinculado ao Ministério da Justiça, que tem por função cuidar dos assuntos correlatos aos refugiados, desde a admissão, cessação e perda da condição de refugiado, até o encaminhamento dos refugiados para a efetiva proteção e assistência.

O refugiado gozará dos direitos e será submetido aos deveres atribuídos aos estrangeiros no Brasil e os efeitos da condição de refugiado são extensíveis ao cônjuge,

8 MALHEIRO, Emerson. **Manual de Direito Internacional Privado**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 76

ascendentes, descendentes e demais membros do grupo familiar, desde que estejam também no território brasileiro. Além disso, contará o refugiado com o direito de ter documento de identificação comprobatório de sua condição jurídica, carteira de trabalho e ainda documento de viagem.

Durante o processamento do pedido de refúgio junto ao CONARE, os estrangeiros receberão autorização de estadia até o fim do julgamento do processo, bem como autorização para requerer documento de carteira de trabalho junto ao Ministério do Trabalho.

A concessão do status de refugiado ao cidadão sírio não é o maior dos desafios, haja vista a lei elencar as hipóteses onde não poderá haver a sua concessão e o refugiado poder estabelecer moradia enquanto aguarda a decisão final do processo. A maior dificuldade que os refugiados encontra não é chegar e entrar, mas sim, permanecer no País.

2.1 Admissão de refugiados: discricionariedade do Estado concedente

*“Nenhum Estado é obrigado, por princípio de direito das gentes, a admitir estrangeiros em seu território, seja em definitivo, seja a título temporário”.*⁹ Portanto, a admissão de estrangeiros em território nacional é um ato discricionário do Estado, decorrente de sua soberania. *“A imigração tem importância universal e é matéria de competência interna dos Estados. Desse modo, nenhum Estado pode ser obrigado a admitir estrangeiros em seu território”.*¹⁰

Historicamente, o Brasil sempre adotou uma postura receptiva ao acesso dos estrangeiros em seu território. Em 1808, Dom João VI decretou a abertura dos portos visando estimular a imigração. A Constituição de 1824 admitiu o trânsito livre no território nacional por estrangeiros, assim como a Constituição de 1891, que assentiu a entrada e saída de qualquer pessoa do País sem a necessidade de apresentação de passaporte, porém, com

9 REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público: Curso Elementar**. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 232

10 MALHEIRO, Emerson. **Manual de Direito Internacional Privado**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 75

retificação da Emenda Constitucional de 1926. A Constituição de 1934 estabeleceu cotas como forma de limitação à entrada de estrangeiros, que foram mantidas pela Constituição de 1937. A Constituição de 1946 retomou a admissão de trânsito livre no País, tendo a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº01 de 1969 acompanhado tal diretriz. E por fim, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 impõe certas restrições, que serão estabelecidas pela União, por força de sua competência legislativa, tendo ainda a Lei nº 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro) disciplinado o assunto.

A condição para a concessão de acesso aos refugiados ao País é que estes manifestem expressamente o desejo de serem assim reconhecidos (art. 7º da Lei nº 9.474/1997), porém as limitações à concessão do status de refugiado também encontram descrição no art. 3º da referida lei. *“No Brasil, a condição do refugiado é regulada pela Lei nº 9.474/1997, que estabelece expressamente que não desfrutarão dessa qualidade aqueles que tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou de tráfico de drogas”*.¹¹

Feita a admissão do refugiado nesta condição, o Brasil passará a assumir perante o estrangeiro os deveres inerentes à condição de Estado concedente, pois *“a partir do momento em que admite o nacional de outro país no âmbito espacial de sua soberania, tem o Estado, perante ele, deveres resultantes do direito internacional costumeiro e escrito, cujo feitio e dimensão variam segundo a natureza do ingresso.”*¹² No caso em estudo, os refugiados sírios devem contar com assistência humanitária, proteção e amparo no Brasil, muito embora a situação real seja diversa.

2.2 Refúgio X Asilo

Ao refugiado é possível a concessão de asilo político, porém, nem todo refugiado é asilado político.

11 MALHEIRO, Emerson. **Manual de Direito Internacional Privado**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 76

12 REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público: Curso Elementar**. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 232

À título de diferenciação, o asilo político encontra previsão legal na Constituição Federal, em seu art. 4º, inciso X, sendo a modalidade de admissão de estrangeiro no País nos casos em que o estrangeiro esteja sofrendo perseguição de ordem política por seu País de origem.

Portanto, o caso em apreço, qual seja, dos refugiados sírios no Brasil, não possuem cunho político, não sendo enquadrados como sendo caso de asilo político, mas tão somente como de refúgio. *“O asilo político não se confunde com o refúgio. Enquanto o asilo político relaciona-se ao indivíduo perseguido, o refúgio decorre de um abalo maior das estruturas de determinado país e que, por esse motivo, possa gerar vítimas em potencial”*.¹³

3 ASSISTÊNCIA LOCAL E POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO AOS REFUGIADOS

O Brasil é o País que mais tem acolhido refugiados sírios na América Latina em virtude da desburocratização dos procedimentos de concessão de refúgio para estrangeiros de origem síria (e outros povos ameaçados em virtude da guerra naquele País).

O aumento de requerimentos de refúgio pelos sírios cresceu consideravelmente, refletindo também no número de concessões de refúgio. Somente no ano de 2014, o Brasil concedeu refúgio a 2.320 (dois mil trezentos e vinte) estrangeiros, sendo 1.405 (um mil quatrocentos e cinco) de origem síria, totalizando, por fim, 1.740 (um mil setecentos e quarenta) refugiados sírios no País, segundo informações do CONARE em Janeiro de 2015. Atualmente, os sírios ocupam o 1º lugar no rank dos refugiados no Brasil, seguidos pelos colombianos e angolanos.

De acordo com o CONARE - Comitê Nacional para os Refugiados -, após a entrada do estrangeiro no País e a realização do pedido de refúgio às autoridades competentes, serao encaminhados a Organizações Não-Governamentais conveniadas ao ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados -, que prestarão assistência aos refugiados.

13 LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 1227



Direitos Humanos, Ética e Dignidade

18 a 24 de outubro de 2015

Assim, o Governo brasileiro delega à Sociedade Civil e às Nações Unidas a responsabilidade de amparar os refugiados no País, esquivando-se de uma obrigação que também é sua.

Em virtude de tal fato, fica patente que o trecho da Constituição Federal que diz que haverá tratamento igual para brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil é uma ilusão. Em verdade, um País que pouco se importa com a sua população local, iria realmente se preocupar com estrangeiros refugiados? Para o Brasil, tanto faz o morador de rua ser um brasileiro ou um refugiado sírio. O descaso é o mesmo.

O desamparo à esta população devastada moral, financeira e psicologicamente é reflexo da falta de políticas públicas para absorver a entrada destas pessoas no País. O desemprego e a falta de alojamentos estão entre os principais problemas enfrentados pelos refugiados sírios.

O perfil da grande maioria dos refugiados sírios é de bom nível de escolaridade e de boa origem financeira, até porque famílias de origem pobre não teriam condições de financiar a fuga para o Brasil. Um dos grandes problemas reside no fato de muitos dos refugiados sírios chegarem ao País sem nenhuma documentação comprobatória de títulos acadêmicos, o que acaba dificultando mais ainda a situação.

Por consequência, muitos destes refugiados, mesmo com qualificação profissional, quando não são abatidos pelo desemprego, são obrigados a se submeterem a trabalhos de menor complexidade intelectual, como serviços de limpeza ou garçom, sofrendo forte abalo em sua auto-estima e auto-confiança, sem falar na discriminação e exploração pelos empregadores.

Outra grande dificuldade encontrada pelos refugiados sírios, além da dificuldade de comunicação, consiste na falta de alojamentos adequados. Famílias muito grandes dificilmente conseguem alojamento para permanecerem juntas após a chegada no Brasil. Voluntários e ONGs buscam administrar este problema, porém, com as investidas aterrorizantes do Estado Islâmico em território sírio, a chegada de 3 famílias sírias, em média, por semana ao Brasil, ampliou ainda mais o que seria um grande desafio.

Por fim, o Brasil permite a entrada destes estrangeiros em seu território, porém não os assiste de forma adequada, sendo omissa na questão de políticas públicas assistenciais e sendo negligente, ao delegar o amparo dos refugiados à Sociedade Civil e às Nações Unidas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estrangeiros de origem síria não buscaram refúgio no Brasil por motivações torpes ou pouco nobres, mas sim porque foram obrigados a deixar seu País às pressas a fim de resguardar suas próprias vidas e de seus familiares.

O Brasil adotou uma nobre postura no cenário internacional, facilitando a entrada dos refugiados sírios no País e acreditando que esta atitude seria suficiente para que eles se sentissem eternamente gratos.

Os seres-humanos em questão, saíram de seu País às pressas, em virtude de uma guerra civil considerada a “pior crise humanitária da nossa era”, segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas. E ainda assim, o Governo brasileiro lança sobre as Nações Unidas e a Sociedade Civil o dever de absorver e assistir estas pessoas.

Finalmente, resta a indagação feita pelo Presidente do CONARE, que diz: *“Será que nós vamos precisar ter a economia arrumada, ter os nossos sistemas de saúde pública e educação perfeitos para poder estender a mão, num gesto de solidariedade internacional para aquele que vem sendo perseguido, que não tem mais nada, só tem a própria vida como único bem que lhe restou a salvar?”*¹⁴

Se o Brasil demonstra descaso com seus nacionais, como poderá ser solidário aos refugiados sírios? E por fim, até quando o Governo fingirá que já fez muito, inventando Desculpas para não acudir as pessoas?

14 BARRETO, Luis Paulo Teles Ferreira, secretário Geral do Ministério da Justiça e Presidente do CONARE. **O Refúgio e o CONARE. In: Refúgio, Migrações e Cidadania**, Caderno de Debates 1, ACNUR e IMDH, Brasília, 2006, p. 47.



BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

CUNHA JÚNIOR, DIRLEY; NOVELINO, MARCELO. **Constituição Federal Para Concursos**. 6ª ed.,. Salvador, BA: JusPodivm, 2015.

LENZA, PEDRO. **Direito Constitucional Esquematizado**. 18ª ed, ver. atual, São Paulo, SP: Saraiva, 2014.

MORAES, ALEXANDRE DE. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 2ª ed.,. São Paulo, SP: Atlas, 2003.

DEL'OLMO, FLORISBAL DE SOUZA. **Curso de Direito Internacional Privado**. 11ª ed. ver. atual, Rio de Janeiro, RJ: Forense, 2015.

MALHEIRO, EMERSON. **Manual de Direito Internacional Privado**. 2ª ed. São Paulo, SP: Atlas, 2012.

MALHEIRO, EMERSON. **Manual de Direito Internacional Público**. 3ª ed. ver. atual, São Paulo, SP: Atlas, 2014.

REZEK, FRANCISCO. **Direito Internacional Público (curso elementar)**. 15ª ed. ver. rev. atual, São Paulo, SP: Saraiva, 2014.

Guerra Civil da Síria. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/mundo/guerra-civil-da-siria/>>. Acesso em: 02 jul. 2015.

Refugiados: Novo recorde de deslocados internos, aponta ONU. Disponível em: <<https://maisnomundo.org/refugiados-novo-recorde-de-deslocados-internos-aponta-onu/>>. Acesso em: 02 jul. 2015.

Em meio à crise de financiamento, ONU faz cortes na ajuda alimentar aos refugiados sírios. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/em-meio-a-crise-de-financiamento-onu-faz-cortes-na-ajuda-alimentar-aos-refugiados-sirios/>>. Acesso em: 02 jul. 2015.



**Direitos Humanos,
Ética e Dignidade**

18 a 24 de outubro de 2015

BUARQUE, DANIEL. Brasil no radar: Brasil concede asilo a 100% dos pedidos de refugiados da Síria, diz ONU. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/mundo/brazil-no-radar/blog/2013/08/08/brasil-concede-asilo-a-100-dos-pedidos-de-refugiados-da-siria-diz-onu/>>. Acesso em: 02 jul. 2015.

Portal do Ministério da Justiça: CONARE. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ7605B707ITEMID5246DEB0F8CB4C1A8B9B54B473B697A4PTBRIE.htm>>. Acesso em: 03 jul. 2015.

Ministério da Justiça. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/estrangeiros/refugio>>. Acesso em: 03 jul. 2015.

Cáritas Brasileira. Disponível em: <<http://caritas.org.br/projetos/programas-caritas/refugiados>>. Acesso em: 03 jul. 2015.