
DIREITOS HUMANOS: IMIGRANTES E REFUGIADOS – ENFOQUE DOS DIREITOS MÍNIMOS NA UNIÃO EUROPÉIA E BRASIL

HUMAN RIGHTS: IMMIGRANTS AND REFUGEES – MINIMUM RIGHTS IN THE EUROPEAN UNION AND IN BRAZIL

*Norma Silvia Queiroz de Paula'
Procuradora Federal*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Migração e União Europeia – Principais rotas para entrada na Europa; 2 Os direitos humanos Específicos – A Carta dos Direitos Fundamentais e a União Europeia; 2.1 Da classe dos refugiados; 2.2 O princípio do *non-refoulement*; 2.3 Outras legislações aplicadas aos imigrantes e refugiados; 3 A cooperação intergovernamental e o Tratado de Maastricht; 4 A Questão dos Refugiados no Brasil; 5 Conclusão – Posição dos países europeus e a imigração; Referências.

¹ Atualmente tem sua atuação no Departamento de Contencioso dos Tribunais Superiores da Procuradoria Geral Federal (desde 2006). Formada em Direito e Administração pela Universidade Federal do Pará, especializou-se em Direito Público, em 1991, pela Universidade da Amazônia (UNAMA) e 2001 em Administração Financeira pela FGV. Exerceu magistério superior de 1980 a 1993 Faculdades Integradas Colégio Moderno (FICOM) e Universidade da Amazônia (UNAMA).

RESUMO: O presente artigo objetiva demonstrar a proteção legal dos direitos fundamentais mínimos de imigrantes e refugiados que fogem de seus países em razão dos conflitos internacionais e guerras civis - países devastados pela guerra, pela intolerância e pelo radicalismo ideológico fazem multidões arriscarem a vida para emigrar, e que atingem, na atualidade, em especial parte da África (Afeganistão e Eritreia) e Síria e Iraque. De acordo com um relatório da ONU, somente neste ano, mais de 220 mil imigrantes teriam chegado à Europa pelo Mediterrâneo. Os principais destinos dos imigrantes são Grécia, França, Itália, Inglaterra e Alemanha. As políticas adotadas por organismos internacionais, em especial a UE e ONU, no processo de implementação de medidas e políticas públicas para a proteção de direitos humanos fundamentais de imigrantes e refugiados, face a composição de quadro de responsabilidades compartilhadas dos países que a compõe.

PALAVRAS-CHAVE: Migrantes. Direitos Humanos. Direitos Mínimos. União Europeia.

ABSTRACT: The present article aims to demonstrate the legal protection of minimum fundamental rights of immigrants and refugees fleeing their reason countries of international conflites and civil war - countries ravaged by war, intolerance and ideological radicalism that make crowds risk their lives to emigrate and reaching today in special part of Africa (Eritrea and Afghanistan), and Syria and Iraq. According to a ONU report, only this year, more than 220 thousand immigrants have arrived in Europe at Mediterranean. The main destinations are Greece, France, Italy and Germany. The policies adopted by international organizations, in particular the UE and the ONU in the process of implementation of measures and policies for the protection of fundamental human rights of immigrants and refugees, face the responsibility framework of shared composition of the countries that.

KEYWORDS: Migrants. Human Rights. Minimum Rights. European Union.

INTRODUÇÃO

O mundo tem acompanhado de perto, um dos maiores desafios enfrentados pela UE nos últimos anos - a questão da imigração. Pessoas que anseiam oportunidades e começo de nova vida, já que deixam seu país de origem na maioria das vezes visando a sobrevivência. Nosso enfoque em especial está direcionado aos direitos à proteção aos refugiados consagrado no direito internacional.

1 A MIGRAÇÃO E A UNIÃO EUROPÉIA

O continente europeu vivencia a maior crise humanitária desde a Segunda Guerra Mundial, com a chegada de imigrantes e refugiados que fogem das guerras civis, da fome e da pobreza.

Milhares de pessoas vindas em especial da Eritreia, Afeganistão, Somália, Síria e Iraque, têm arriscado suas vidas para fazer a travessia entre continentes, Mar Mediterrâneo, em busca de garantias de sobrevivência mínimas e de dignidade enquanto seres humanos, utilizando meios precários (botes infláveis) para chegar à Europa.

A Grécia, a Itália e a Hungria são as principais portas de entrada de imigrantes para a Europa devido à proximidade territorial com as nações do Oriente Médio e do norte da África que enfrentam situações de instabilidades internas e guerras.

A União Europeia é uma das regiões com mais recursos no mundo. Apesar das dificuldades econômicas de alguns países, o desafio se apresenta no sentido de viabilizar programas para acolher e garantir o mínimo de recursos para brigar os imigrantes.

Recentemente, em 19 de setembro a UE conseguiu aprovar tomando por base o tamanho da população, PIB e níveis de desemprego, a UE que estabelece cotas para o abrigo de refugiados por parte dos países-membros

A título de ilustração, para melhor entendermos o processo, vejamos mapa que mostra a rota escolhida pelos imigrantes para entrar no continente europeu.

- Principais rotas para entrada na Europa



PRINCIPAIS ROTAS

1

Da região de Tanger e Casablanca (Marrocos) a Melilla e Tarifa (Espanha)

2

Da região de Nador, no nordeste de Marrocos, às cidades de Almeria e Málaga (Espanha)

3

Da Líbia e Tunísia a Malta, Lampedusa (Itália) e Sicília (Itália)



ENTRADAS IRREGULARES NA EUROPA POR MAR

2013

40 mil pessoas conseguiram entrar

2014

42 mil apenas no primeiro semestre

ÚLTIMOS CASOS

24.ago.2014

Guarda Costeira da Líbia diz que cerca de 250 imigrantes que pretendiam chegar à Europa morreram após o barco em que estavam afundar, a um quilómetro da costa

11.fev

Acnur afirma que cerca de 300 pessoas desapareceram e foram declaradas mortas após os quatro barcos que as levavam da Líbia para a Europa naufragarem

12.abr

Cerca de 400 imigrantes que tentavam chegar à Itália desaparecem após naufrágio do barco no mar Mediterrâneo. Eles estavam numa embarcação com 550 passageiros

2 OS DIREITOS HUMANOS ESPECÍFICOS – A CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E A UNIÃO EUROPEIA

O Conselho Europeu de Colônia, em junho de 1999, considerou oportuno consagrar em um só documento os direitos fundamentais em vigor ao nível da União Européia, bem como os direitos económicos e sociais consagrados na Carta Social do Conselho da Europa e na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores. Refletiria também os princípios decorrentes da jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

Finalmente forma reunidos em um só documento os direitos que anteriormente se encontravam dispersos por diversos instrumentos legislativos, como a legislação nacional e da UE, bem como as convenções internacionais do Conselho da Europa, das Nações Unidas (ONU) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Conferindo visibilidade e clareza aos direitos fundamentais, a Carta cria segurança jurídica dentro da UE, formalmente adotada em Nice em dezembro de 2000, pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho Europeu e pela Comissão Europeia, já com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa em dezembro de 2009, tal qual os tratados, a Carta foi investida de efeito jurídico vinculativo.

A *Carta dos Direitos Fundamentais* da União Européia, segundo se extrai da lição de Nádia de Araújo, além de consagrar o princípio da dignidade humana, vinculou em definitivo, os direitos humanos aos direitos fundamentais – pois, “ com o tempo, o princípio da dignidade da pessoa humana tornou-se o epicentro do extenso catálogo de direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais que as Constituições e os instrumentos internacionais oferecem solenemente aos indivíduos e às coletividades. Há uma indissociável vinculação entre dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais, sendo aquela um dos postulados nos quais se assenta o direito constitucional contemporâneo”.²

A Carta dos Direitos Fundamentais da UE contém os seguinte capítulos:

- capítulo I: *dignidade* (dignidade do ser humano, direito à vida, direito à integridade do ser humano, proibição da tortura e dos tratos ou penas desumanos ou degradantes, proibição da escravidão e do trabalho forçado);

² DE ARAÚJO, Nádia. *Direito Internacional Privado – Teoria e Prática Brasileira*. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. p. 26.

- capítulo II: *liberdades* (direito à liberdade e à segurança, respeito pela vida privada e familiar, proteção de dados pessoais, direito de contrair casamento e de constituir família, liberdade de pensamento, de consciência e de religião, liberdade de expressão e de informação, liberdade de reunião e de associação, liberdade das artes e das ciências, direito à educação, liberdade profissional e direito de trabalhar, liberdade de empresa, direito de propriedade, direito de asilo, proteção em caso de afastamento, expulsão ou extradição);
- capítulo III: *igualdade* (igualdade perante a lei, não discriminação, diversidade cultural, religiosa e linguística, igualdade entre homens e mulheres, direitos das crianças, direitos das pessoas idosas, integração das pessoas com deficiência);
- capítulo IV: *solidariedade* (direito à informação e à consulta dos trabalhadores na empresa, direito de negociação e de ação coletiva, direito de acesso aos serviços de emprego, proteção em caso de despedimento sem justa causa, condições de trabalho justas e equitativas, proibição do trabalho infantil e proteção dos jovens no trabalho, vida familiar e vida profissional, segurança social e assistência social, proteção da saúde, acesso a serviços de interesse económico geral, proteção do ambiente, defesa dos consumidores);
- capítulo V: *cidadania* (direito de eleger e de ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu e nas eleições municipais, direito a uma boa administração, direito de acesso aos documentos, Provedor de Justiça Europeu, direito de petição, liberdade de circulação e de permanência, proteção diplomática e consular);
- capítulo VI: *justiça* (direito à ação e a um tribunal imparcial, presunção de inocência e direitos de defesa, princípios da legalidade e da proporcionalidade dos delitos e das penas, direito a não ser julgado ou punido penalmente mais do que uma vez pelo mesmo delito);
- capítulo VII: *disposições gerais*.

Pelo princípio da subsidiariedade, a Carta é aplicável às instituições europeias, aos países da UE sempre que apliquem a legislação da UE, não podendo estender as competências e as funções que lhes são conferidas pelos Tratados.

Se algum dos direitos corresponder aos direitos garantidos pela *Convenção Europeia dos Direitos Humanos*, esses direitos deverão ter um sentido e âmbito de aplicação iguais aos determinados pela convenção, embora a legislação da UE possa prever uma proteção mais abrangente. Quaisquer direitos resultantes das tradições constitucionais comuns dos países da UE devem ser interpretados de acordo com essas tradições.

Mister ressaltar também o *Protocolo (n.º) 30* aos Tratados, relativo à aplicação da Carta à Polônia e ao Reino Unido, restringe a interpretação da Carta pelo Tribunal de Justiça e pelos tribunais nacionais destes dois países, em especial no que diz respeito aos direitos relacionados com a solidariedade (capítulo IV).

2.1 Da classe dos refugiados

Convém ressaltar que os direitos essenciais da pessoa humana não derivam do fato de ser ela nacional de determinado Estado, mas sim do fato de ter como fundamento os atributos da pessoa humana, razão por que justificam uma proteção internacional, de natureza convencional, coadjuvante ou complementar da que oferece o direito interno dos Estados americanos.

Em recente plano, tomando por base o tamanho da população, PIB e níveis de desemprego, a UE encaminhou e aprovou plano controverso que estabelece cotas para o abrigo de refugiados por parte dos países-membros, tentando dessa forma aliviar a pressão dos países na costa do Mar Mediterrâneo, que recebem o maior contingente de imigrantes.

2.2 O princípio do non-refoulement

Não se pode olvidar que um princípio também importante acolhido pela União Europeia na Diretiva 83/2004, é o princípio do non-refoulement, que tem por base as normas mínimas relativas às condições a serem preenchidas por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem se beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional.

Selecionamos alguns artigos sobre o tema.

Preceitua o art. 21, que, “os Estados membros devem respeitar o princípio da não-expulsão, de acordo com as suas obrigações internacionais. Esta norma deve ser aplicada aos refugiados como aos requerentes de asilo, eliminando qualquer tipo de dúvida sobre a sua aplicação: “formalmente reconhecidos ou não.

Em razão da existência de exceções que resguardam à sua soberania, o princípio do non-refoulement não tem caráter absoluto.

Além do non-refoulement, ou não-devolução, aos refugiados precisam ser garantidos os direitos sociais, econômicos e culturais, mediante políticas públicas voltadas à sua assistência e integração, em especial para garantia do direito à saúde, ao trabalho e à educação.

2.3 Outras legislações não menos importantes, aplicadas aos imigrantes e refugiados

1. *Convenção de Genebra* - Muitos países não estão cumprindo o Estatuto do Refugiado da Convenção de Genebra, de 1951, que estabelece “a proteção que um Estado oferece a pessoas que não são seus nacionais e cuja vida ou liberdade está em perigo por atos, ameaças e perseguições das autoridades de outro Estado”.
2. *Carta de Direitos Fundamentais da UE* - O artigo 9, “Direito ao asilo”, tem sido desrespeitado, bem como o artigo 6, que afirma a “obrigatoriedade de registrar todas as solicitações de proteção internacional que sejam apresentadas”.
3. *Convênio Europeu de Direitos Humanos* - Os artigos 3, 13 e o protocolo 4º têm sido violados com as atitudes de países europeus na atual crise migratória. É uma das tábuas de direitos mais descumpridas pela União Europeia (UE). Em 2014, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, em Estrasburgo, obrigou a Espanha a manter em território nacional 30 saarauís (habitantes autóctones do Saara Ocidental – povo do deserto) aos quais o país se recusou conceder asilo, em 2011.

3 A COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL E O TRATADO DE MAASTRICHT

Em decorrência da soberania dos Estados, não é nada usual a sua cooperação com relação de decidir a respeito da entrada e saída de estrangeiros no seu país. Todavia, a partir de 1975 há a instituição da cooperação internacional entre os países da União Europeia.

Com o intuito de harmonizar a matéria de asilo, em 1992, os Estados adotaram as Resoluções de Londres que englobavam os seguintes documentos: a Resolução sobre os pedidos de asilo manifestamente infundados, a Resolução relativa à abordagem harmonizada das questões

referentes ao país terceiro de acolhimento, e as conclusões sobre o país onde não são verificados riscos de perseguição.

Nos últimos anos, tais conceitos foram sendo transformados em lei em alguns países e os pedidos de asilo a refugiados foram feitos tendo como base o princípio de que estes devem ser analisados individualmente.

Com o advento do Tratado de Maastricht de 1992, houve a adoção da Convenção de Dublin, a adoção de uma Posição Comum na aplicação do conceito de refugiados: a Resolução sobre Garantias Mínimas nos procedimentos de Asilo e a Resolução sobre proteção temporária, incluindo um procedimento de emergência de alerta para partilha de encargos.

Ou seja, o Tratado de Maastricht colocou como sendo prioridade a política europeia de imigração e o direito ao asilo deveriam ser tratados com imparcialidade, urgência e individualidade.

Destacamos, em especial, alguns artigos:

O artigo 3º - frequentemente o mais utilizado para proteger os refugiados e os solicitantes de asilo, outros artigos também podem ser invocados para assegurar que os seus direitos humanos sejam respeitados. Particularmente, o artigo 4º (proibição do trabalho forçado ou compulsório), artigo 5º (privação de liberdade), artigo 6º (direito à audiência justa e imparcial “dentro de um prazo razoável”), artigo 8º (respeito à privacidade e à vida em família), artigo 9º (direito à liberdade de pensamento, consciência e religião), artigo 10º (direito à livre expressão), artigo 13º (direito de obter solução efetiva diante de uma autoridade nacional) e o artigo 16º (nenhuma restrição às atividades políticas de estrangeiros) podem oferecer proteção substancial.

4 A QUESTÃO DOS REFUGIADOS NO BRASIL

A legislação brasileira prevê também o refúgio para as pessoas que são obrigadas a deixar seu país em razão de grave e generalizada violação dos Direitos Humanos, decorrente, por exemplo, de conflitos armados e guerra.

A política de imigração no Brasil é ditada, principalmente, por dois instrumentos jurídicos: a lei 6815/80, o Estatuto dos Estrangeiros, e a lei 9474/97, o Estatuto dos Refugiados. A primeira, promulgada no período do regime militar, reflete uma ideologia nacionalista e restritiva em relação à permanência de estrangeiros, enquanto a última é fruto da abertura política e da inserção internacional do Brasil na segunda metade dos anos 90. Neste período, o Estado brasileiro aderiu a diversos instrumentos internacionais relativos a proteção dos direitos humanos e promoveu reformas legais para adequar as leis internas às obrigações internacionais.

O Estatuto dos Refugiados, assim, reflete uma ideologia orientada pelo discurso universalista centrado no princípio da dignidade da pessoa humana. Do ponto de vista jurídico, a lei 9474/97, é considerada um avanço ao delimitar direitos e deveres que garantem uma sobrevivência digna aos estrangeiros que adquirem a condição de refugiado. Por outro lado, a lei 6815/80 é informada pelo objetivo de garantir, sobretudo, a proteção do trabalhador nacional, conferindo ampla discricionariedade ao poder público para estabelecer as possibilidades para a aquisição do visto de residência permanente, geralmente via resoluções normativas. Na prática, o visto permanente substitui a aquisição da nacionalidade em decorrência do vínculo matrimonial, hipótese inexistente no direito pátrio, garantindo aos estrangeiros, casados ou em união estável com nacionais brasileiros, o direito de obter a residência permanente. O resultado é uma política migratória excludente e, ao mesmo tempo, protetiva em relação aos brasileiros que mantenham vínculo afetivo com nacionais estrangeiros, garantindo a permanência destes em território nacional. Por outro lado existem resoluções normativas que regulamentam a concessão de visto permanente para investidores, limitando, assim, os casos de concessão a fatores econômicos ou para fins de união de família.

Conseqüentemente, as possibilidades do estrangeiro se estabelecer e trabalhar no país ficam restritas a situações muito específicas, excluindo a maior parte dos estrangeiros que se encontram em território nacional em busca de trabalho do âmbito de aplicação do estatuto legal. O resultado é a crescente presença de imigrantes ilegais em território nacional que se sujeitam a condições de trabalho indignas e, muitas vezes, análoga à condição de escravo, vivendo na clandestinidade e sujeitos a privação de direitos fundamentais. Em direção oposta, o Estatuto dos Refugiados é inclusivo e potencialmente oferece a possibilidade de um tratamento mais favorável ao estrangeiro que seja vítima de perseguição, enquanto permaneça o motivo que fundamenta a concessão da condição de refugiado. Não obstante, devido à distância do território brasileiro de áreas de conflito envolvendo grande número de refugiados, o país é pouco procurado por potenciais candidatos à condição de refugiado. Em contrapartida, a aplicação do Estatuto dos Refugiados em casos concretos revela fragilidades que resultam em práticas contrárias aos propósitos do mesmo. Este é o caso envolvendo estrangeiros provenientes de áreas em conflito que são aliciados por quadrilhas especializadas em tráfico internacional de pessoas que se valem de brechas legais para a prática deste tipo de crime.

A lei 9474/97 incluiu ainda a criação do CONARE - Comitê Nacional para os Refugiados, órgão colegiado de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça, destinado a emitir parecer favorável ou não à concessão da condição de refugiado regulamenta a condição jurídica do refugiado, conceituando quais as situações que justificam a concessão do refúgio, direitos e deveres dos refugiados, efeitos jurídicos decorrentes da concessão do refúgio, bem como hipóteses de cessação, e até mesmo a possibilidade de expulsão do refugiado.

Além disso, o Estatuto institui procedimentos específicos para o pedido de refúgio, incluindo a criação do CONARE, o Comitê Nacional para os Refugiados, órgão colegiado destinado a emitir parecer favorável ou não à concessão da condição de refugiado.

Na atual situação, o Brasil tem se destacado, apresentando medidas concretas para facilitação de vistos de entrada a sírios que buscam refúgio no Brasil. De acordo com o Comitê Nacional para os Refugiados, já são cerca de 8,4 mil pessoas.

5 CONCLUSÃO: POSIÇÃO DOS PAÍSES EUROPEUS E A IMIGRAÇÃO

Considerando a invasão de imigrantes ao continente europeu, há um grande desafio de avançar na articulação, coordenação e harmonização de políticas adotadas pelos Estados da União Europeia, no enfrentamento do crescente fluxo migratório, para amenizar a crise. Estima-se que nos últimos meses 500 mil pessoas cruzaram o Mar Mediterrâneo e 3 mil morreram no mar. No último 02.09.2015, um fato abalou o mundo. Após a divulgação da foto de um garoto sírio vítima de naufrágio, foi deflagrada uma comoção em território europeu, para dar abrigo aos refugiados imigrantes, com base no valor da solidariedade de se compor um quadro de responsabilidades estatais compartilhadas, com apoio de organismos internacionais como ONU e UE.

Destaca-se, além do plano de cotas entre os países da UE, outra medida importante é que prevê maior ação na fonte do problema, ajuda a países como a Turquia, Líbano e Jordânia, que já abrigam milhares de exilados das guerras do Oriente Médio.

Segundo dados, recentemente, a Hungria fechou suas portas para os refugiados que tentam entrar na UE pelo país. Aplicando detenção a quem cruzar a fronteira ilegalmente.

O Conselho de Ministros discutiu decreto de um estado de emergência por causa da “migração maciça”, o que facilitaria a adoção de medidas governamentais extraordinárias para barrar os refugiados.

REFERÊNCIAS

DE ARAÚJO, Nádia. *Direito Internacional Privado: Teoria e Prática Brasileira*, Editora Renovar, 2011.

DUARTE, Maria Luísa. *Estudos sobre o Tratado de Lisboa*. Almedina, 2010.

WAISBERG, Tatiana. *Manual de Direito Internacional Privado*. LTr Editora Ltda, nov. 2013.

DEL OLMO, Florisbal de Souza. *Curso de Direito Internacional Privado*. 11. ed. Forense, 2015.

Sítios eletrônicos consultados:

<<http://bit.ly/1U4cZ2j>>

<<http://jus.com.br/artigos/25892/asilo-a-refugiados-na-uniao-europeia-a-construcao-de-um-espaco-comum-de-protecao-e-de-solidariedade/2#ixzz3n0KchcIs>>

<<http://jus.com.br/artigos/25892/asilo-a-refugiados-na-uniao-europeia-a-construcao-de-um-espaco-comum-de-protecao-e-de-solidariedade#ixzz3n0LeLe9g>>

<http://oglobo.globo.com/mundo/paises-da-uniao-europeia-violam-tratados-em-comum-ao-recusarem-refugiados-17386579#ixzz3n0FTiBeF>
www.europa.eu/index_pt.htm