

ELETRÔNICOS

Direito Internacional sem Fronteiras

O SISTEMA DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS NO REINO UNIDO: Uma Análise Contemporânea

*The United Kingdom Refugee Protection System:
A Contemporary Analysis*

Isabela Rocha FARIA

Bacharel em Relações Internacionais pela faculdade IBMEC de Minas Gerais. Mestranda em Direito Internacional, pela Faculdade de Direito, Política e Sociologia, da Universidade de Sussex. E-mail: < rochafisabela@gmail.com >. ORCID: < http://orcid.org/0000-0002-5368-6013 >.

Dorival Guimarães PEREIRA JUNIOR

Bacharel em Direito, pela Faculdade de Direito Milton Campos. Mestre em Direito Internacional, pela Faculdade de Direito, da Universidade de Paris (Paris XI - Faculté Jean Monnet). Professor do curso de Direito e do curso de Relações Internacionais da faculdade IBMEC MG. Professor da SKEMA Business School. Advogado. E-mail: < dorival.guimaraes@skema.edur >.

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo analisar as políticas públicas realizadas pelo governo britânico em matéria de refúgio desde o início da década até o presente momento contextualizado pelas negociações do Brexit. Neste estudo serão averiguadas as medidas tomadas pelo Reino Unido no que tange aos direitos e a inserção dos refugiados no país, visando investigar se o governo cumpre com o que é determinado pelos tratados dos quais é signatário. Para isso, será explorada a legislação disponível no assunto, além da análise dos discursos dos atores políticos envolvidos na matéria e dos dados referentes à realidade dos refugiados no país.

PALAVRAS-CHAVE: Refugiados. Reino Unido. Políticas Públicas.

ABSTRACT: The present study intends to analyse the British Government public policies concerning refugees from the beginning of this decade until the current moment under the Brexit negotiation context. In this article it shall be investigated the actions taken by United Kingdom regarding the refugees' rights and their inclusion within the country, aiming to scrutinize if the government is complying with what has been determined by the treaties and conventions the state has signed. In that respect, the present research shall explore the legislation available on this matter, and also analyse speeches of the relevant political bodies and data referring to the reality of the refugees in the country.

KEY-WORDS: Refugees. United Kingdom. Public Policies.

1 INTRODUÇÃO

No decorrer da história da Humanidade, pode-se atribuir migrações em massa forçadas como consequência de conflitos e perseguições (CHARLEAUX, 2017). Contudo, mais recentemente, tem-se discutido sobre como esses fatores vêm interferindo diretamente na vida de milhões de pessoas, a partir da enorme quantidade de refugiados buscando acolhimento ao redor do globo, um recorde histórico (CHARLEAUX, 2017). O presente artigo analisa as políticas públicas realizadas pelo governo britânico destinadas aos refugiados, abordando não somente o seu contexto, bem como a fundamentação jurídica acerca do instrumento de refúgio no país, avaliando o comprometimento do Estado em honrar compromissos firmados com a União Europeia e em tratados internacionais.

Nesse sentido, é abordado o contexto no qual o Reino Unido adotou os termos de convenções e tratados internacionais em sua legislação doméstica, também levando em consideração os meios jurídicos implementados pela União Europeia. Não obstante, são analisados dados disponibilizados pelo governo Britânico, ONGs e demais fontes, referentes aos refugiados no Reino Unido, visando compreender as políticas adotadas pelo governo ao longo dos últimos anos.

O principal objetivo deste artigo, é, portanto, identificar se, atualmente, a prática britânica na questão do tratamento dos refugiados difere do que foi proposto e inicialmente implementado após a assinatura da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados das Nações Unidas de 1951. Além disso, é analisada a relação do Estado britânico com as convenções e estatutos referentes aos refugiados adotados pela União Europeia, buscando entender possíveis pontos de convergência e divergência. Com isso, estuda-se a evolução dos instrumentos jurídicos em matéria de refugiados no Reino Unido e as políticas públicas formuladas pelo governo britânico para assistência a esses.

O presente estudo se concretiza a partir da análise dos marcos jurídicos relevantes ao tema tanto no sistema internacional, como no Estatuto dos Refugiados das Nações Unidas (1951), e na legislação do Reino Unido, a partir do *Immigration and Asylum Act 1999*¹ e regulamentos previstos pelo *Home Office*². Ademais, para efeito de análise, também são considerados discursos de atores políticos em eventos internacionais e domésticos acerca do tema de refúgio, comunicados das mídias britânicas e posturas adotadas pelo governo britânico e pela União Europeia ao longo dos últimos dez anos, levando-se em consideração dados apresentados sobre a condição do refugiado disponíveis em estudos do ACNUR, da União Europeia e do Governo Britânico, buscando entender se o que é divulgado ao público pelos veículos de comunicação correspondem com a realidade do país.

Antes de se iniciar a discussão sobre o instrumento de proteção de refúgio no Reino Unido, é fundamental lembrar das origens do mesmo e analisar sua evolução ao

¹ Ato de Imigração e Asilo de 1999 (tradução nossa).

² Ministério do Interior do Reino Unido, órgão responsável pelas resoluções de imigração no Reino Unido (tradução nossa).

longo dos anos, até se tornar o instrumento como conhecemos nos dias de hoje, e que vem sido constantemente debatido pela sociedade.

2 REFÚGIO COMO UM INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO

O refúgio como instrumentos de proteção já existe desde a Antiguidade. No entanto, ao longo da História, observa-se seu desenvolvimento para como o conhecemos hoje. Visando compreendê-lo melhor é necessário abordar suas características e aspectos marcantes ao longo do tempo.

2.1 UM INSTRUMENTO ANTIGO

Os instrumentos de asilo e refúgio, para Barreto (2015), apresentam a mesma origem histórica, desenvolvendo-se, contudo, de maneira distinta. Embora ambos tenham surgido na antiguidade, tendo documentos históricos que comprovem a sua utilização desde a Grécia antiga, Roma, Egito, Civilização Muçulmana, etc., de acordo com o autor, a noção jurídica acerca do instrumento refúgio surge, apenas, com a Sociedade das Nações. Inicialmente, para essas civilizações, o asilo baseava-se unicamente no caráter religioso, beneficiando, principalmente, criminosos comuns. A partir da criação das primeiras missões diplomáticas na Itália, no século XV, atribui-se o caráter diplomático ao instrumento de asilo. Com o passar do tempo, e com o desenvolvimento de ideais liberais a partir da Revolução Francesa, passa-se a usar o asilo exclusivamente para criminosos políticos, aplicando a extradição aos criminosos comuns. Contudo, o conceito jurídico de asilo apenas é formalizado em Montevideu, em 1889, tornando-se um instrumento característico da América Latina, onde é amplamente aplicado, ao comparar-se com Estados em outras regiões do globo (BARRETO, 2015), sendo esse entendido como “inviolável para os perseguidos por delitos políticos” (DEL’OLMO, [2014?]).

Segundo Barreto (2015), o refúgio, por sua vez, ganha mais notoriedade a partir das grandes guerras, visto que, com a destruição total da Europa, enfrenta-se um desafio de movimentos em massa de pessoas fugindo de sua realidade de uma maneira jamais vista anteriormente na História. Dessa forma, com o surgimento da Liga das Nações, observa-se o início da evolução do refúgio como o instrumento de proteção da forma pela qual o conhecemos nos dias de hoje. Mais especificamente, em 1943, nota-se movimentos de socorro e reabilitação dessas pessoas, sendo, inclusive, parte das pautas da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1946. Progressivamente, essa pauta torna-se mais importante e, em 1947, é criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Enfim, em 1951 é aprovada a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados³, marco oficial da institucionalização do instrumento refúgio como conhecemos hoje.

2.2 UM INSTRUMENTO DE VIÉS ATUAL

Atualmente, os instrumentos de asilo e refúgio são claramente diferenciados:

A principal diferença entre os institutos do asilo e do refúgio reside no fato de que o primeiro constitui em um ato soberano do Estado, sendo decisão política cujo cumprimento não se sujeita a nenhum organismo internacional. Já o segundo, sendo uma instituição de caráter universal, aplica-se de maneira apolítica, visando a proteção de pessoas com fundado temor de perseguição (BARRETO, 2015).

Em outras palavras, o asilo ocorre em poucos casos extraordinários, nos quais um indivíduo é vítima de perseguição, via de regra, por fatores políticos, sendo a concessão do Estado discricionária. O refúgio, por sua vez, acontece em situações de

³ “A convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados foi formalmente adotada em 28 de julho de 1951 para resolver a situação dos refugiados na Europa após a Segunda Guerra Mundial. Esse tratado global define quem vem a ser um refugiado e esclarece os direitos e deveres entre os refugiados e os países que os acolhem” (ACNUR, 2018).

agressões generalizadas com um enorme fluxo de pessoas, que se vêm em situação de emergência e, portanto, buscam proteção. Como evidenciado por Barreto (2015), “a concessão de asilo possui caráter constitutivo, já o reconhecimento da condição de refugiado é ato declaratório”.

Em termos práticos, para Barreto (2015), o asilo e o refúgio se diferem na medida em que o primeiro pode ser solicitado no país de origem do requerente, enquanto o segundo geralmente é admitido quando requerido fora de seu país. Além disso, o autor também expõe que, enquanto o asilo busca proteger um indivíduo de uma perseguição atual e efetiva, o instrumento de refúgio protege a partir de um fundado temor de perseguição (BARRETO, 2015).

Considerando que o instrumento jurídico de asilo é notoriamente mais utilizado entre os Estados latino-americanos e consiste em ato discricionário de cada Estado (BARRETO, 2015), no presente artigo, abordar-se-ão apenas questões relativas ao cenário dos Refugiados no Reino Unido. Ademais, embora na língua inglesa ambos os requerentes de asilo e refúgio sejam identificados pelo termo *asylum seeker*⁴, neste estudo, o termo em questão será traduzido para requerente de refúgio, de maneira a evitar qualquer confusão e, além disso, referir-se unicamente àqueles que formalmente se caracterizam como refugiados.

O regime internacional de proteção de refugiados passa a existir, portanto, a partir do resultado da combinação entre o direito internacional privado⁵, com o direito internacional dos direitos humanos e o direito humanitário, tendo como aspecto principal a definição legal do que consiste o status de refúgio (HARVEY, 2000). Nesse

⁴ Requerente de asilo (tradução nossa).

⁵ Há divergências entre autores acerca da classificação do refúgio como tema do Direito Internacional Privado ou Direito Internacional público. O Prof. Valério Mazzuoli (2010), por exemplo, apresenta o instrumento de refúgio em seu Curso de Direito Internacional Público. No entanto, no presente artigo, considerar-se-á a definição proposta pelo professor britânico Colin Harvey (2015), que apresenta o refúgio como matéria do Direito Internacional Privado.

sentido, é importante dizer, também, que a compreensão do termo refugiado neste artigo se dará a partir do conceito adotado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), que dispõe:

Refugiados são pessoas fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política, como também devido à grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados (ACNUR, 2018).

Importante salientar que a criação do status de refugiado não implica em garantias legais de assistência social, tampouco vincula obrigações processuais ou concessão necessária do status ao indivíduo, muito pelo contrário: esses demais quesitos ficam a cargo de cada governo. Na realidade, cada Estado decide como na prática irá acolher àqueles cujo status de refugiado é deferido e sobre isso o Estatuto dos Refugiados de 1951 pouco dispõe – as decisões que concernem o deferimento de cada caso e as condições de acolhimento dos indivíduos com requerimentos bem-sucedidos são tomadas em plano doméstico (HARVEY, 2015). Ao Estatuto dos Refugiados de 1951 cabe a garantia legal do não reenvio (*non refoulement*) daquele refugiado ao país em que sua vida e liberdade esteja sendo ameaçada.

Com tudo isso, pode-se dizer que o refúgio é um instrumento que foi consolidado a partir do Estatuto dos Refugiados das Nações Unidas (1951) e, desde então, gradativamente, vem ganhando mais espaço ou, ao menos, atenção nas agendas dos mais diversos governos ao redor do mundo. Além de se tratar de uma questão atual, a questão dos refugiados pode ser considerada um dos grandes desafios do mundo contemporâneo: de acordo com o ACNUR (2018), até o ano de 2016 a população de refugiados no mundo já havia atingido o nível mais alto registrado em duas décadas, cerca de 22,5 milhões de pessoas.

O Reino Unido, por sua vez, é constantemente citado entre os canais de comunicação no que se diz respeito às suas políticas públicas para acolhimento de refugiados, e na sua atuação comparada aos demais países da região frente aos compromissos firmados com a ACNUR e em outros tratados internacionais. Dessa forma, a seguir serão apresentados os aspectos legais do trato aos refugiados no Reino Unido, e como as mídias locais se posicionam a respeito.

3 O INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO NO REINO UNIDO

Recentemente, para Allsopp, Sigona e Phillimore (2014), os refugiados vêm tendo maior participação nos mais relevantes debates públicos no Reino Unido, sendo considerados uma entre as principais preocupações da população. Por essa razão, esses têm sido pauta de diversas agendas políticas do governo britânico, e também das mídias locais. Contudo, muito dessa preocupação acerca dos refugiados é proveniente da falta de compreensão no assunto por parte da população, acreditando que esses fazem parte de um grupo muito maior do que de fato representam, gerando uma reação adversa exagerada contra uma minoria que, na realidade, equivale à apenas 0,4% da população britânica, sendo 14,4% a percentagem total de imigrantes frente à população total do Reino Unido (MIGRATION WATCH, 2018).

Até o presente momento, pode-se afirmar que Reino Unido ratificou tratados relativos aos conceitos e definições gerais acerca dos Direitos Humanos e, também, dos refugiados. No entanto, não se pode dizer o mesmo para os anexos ou demais tratados que propõem mecanismos de conferência do que é realizado em termos de números e políticas públicas em matérias de Direitos Humanos, o que muito diz acerca da realidade do refugiado que chega ao país. Um exemplo prático dessa situação se faz

claro no momento em que o Estado decide ratificar o ICCPR⁶ 1966, tratado de extrema relevância no que tange os direitos civis e políticos de refugiados, sem ratificar seu protocolo adicional responsável por permitir a realização de reclamações formais, que podem gerar sanções aos Estados que não cumprem o que foi estabelecido, ao comitê desse tratado (HARVEY, 2015).

O sistema de refugiados no Reino Unido, de acordo com Phillips e Hardy (1997), representa o conjunto de ações realizadas pelo governo britânico, responsáveis por determinar o status dos requerimentos de refúgio no país e a assistência provida àqueles cuja solicitação é concedida. Desde a adoção da Convenção de 1951, o governo britânico compreende algumas políticas e benefícios de acolhimento para ajudar essas pessoas a se reestabelecerem no país.

3.1 UM PAÍS ACOLHEDOR

À luz do ordenamento jurídico britânico, na sessão 94(1) do *Immigration and Asylum Act 1999*, “[...] solicitante de refúgio se trata de uma pessoa maior de idade que tenha feito um requerimento registrado na Secretaria de Estado mas que ainda não tenha sido deferido”⁷ (IMMIGRATION AND ASYLUM ACT, 1999, tradução nossa). Como apontado no estudo realizado pela organização *Migration Watch* (BLINDER, 2017) essa pessoa é legalmente reconhecida como requerente de refúgio por todo o tempo no qual o seu requerimento está em trâmite ou enquanto há um pedido de recurso pendente e, ao longo deste período, pode viver no Reino Unido legalmente.

Ainda nesse mesmo estudo, tem-se o conceito jurídico de refugiado como aquele “[...] requerente de refúgio cujo requerimento ou subsequente recurso de uma decisão

⁶International Covenant on Civil and Political Rights.

⁷ [...] asylum-seeker means a person who is not under 18 and has made a claim for asylum which has been recorded by the Secretary of State but which has not been determined (IMMIGRATION AND ASYLUM ACT 1999).

judicial tenha sido bem-sucedido” (BLINDER, 2017, p. 3, tradução nossa)⁸. Ou seja, a principal diferença entre o requerente de refúgio e o refugiado está na conclusão da tramitação do pedido. Dessa maneira, na legislação britânica, refugiado é aquele que sai do seu país dado ao medo fundado de perseguição e que tem o seu requerimento de refúgio bem-sucedido perante ao *Home Office*. Soma-se ao exposto a diferença existente entre o refugiado e o refugiado reassentado, sendo o primeiro aquele que, após chegar ao Reino Unido, inicia o processo de requerimento de refúgio enquanto, o segundo, é reconhecido como refugiado antes de entrar no Reino Unido, e chega ao país com a ajuda do Governo Britânico e das Nações Unidas (BLINDER, 2017).

A diferença entre o requerente de refúgio e o refugiado é extremamente relevante, não apenas em termos de entendimento conceitual, mas também no que diz respeito à compreensão do sistema de refugiados no Reino Unido como um todo e, por consequência, as políticas adotadas pelo Estado, uma vez que essas são reflexo dos números registrados pelo *Home Office*. De acordo com Blinder (2017), o *Home Office* contabiliza todas os requerimentos, decisões e vistos concedidos aos requerentes de refúgio. Essas informações, por sua vez, conseguem estimar quantos desses estão vivendo no Reino Unido de maneira legal (ou seja, enquanto tramita a sua solicitação), e quantos possuem o visto de permanência temporária (*leave to remain*) sob a condição de refugiado. Nesse sentido, o grande desafio da agência de imigração do governo britânico é conseguir mensurar aqueles que têm o seu requerimento de refúgio negado e, mesmo assim, continuam vivendo no país ilegalmente.

É interessante lembrar que parte da importância da análise realizada pelo *Home Office* tem relação com o fato de que o número de requerentes de refúgio e refugiados está diretamente envolvido com o número de residentes legais no país, ou seja, com o

⁸ “[...] means an asylum seeker whose application or subsequent appeal against initial refusal has been successful” (BLINDER, 2017, p. 3).

tamanho da população que reside no Reino Unido. Como apontado pelo estudo da *Migration Observatory* (BLINDER, 2017), os requerentes de refúgio contam como parte da população temporariamente, tendo em vista que só podem residir legalmente no Reino Unido enquanto o seu processo estiver em curso. Caso o seu processo leve mais de doze meses para ser concluído, esses são considerados imigrantes internacionais de longo prazo. Os refugiados, por sua vez, fazem parte da população permanente do Reino Unido, em um primeiro momento com o visto de permanência temporária que confere ao refugiado o direito de permanência e proteção humanitária e, podendo, após cinco anos residindo no país, solicitar o visto de permanência duradoura (HOME OFFICE, [2018?]b).

Para viver no Reino Unido como um refugiado, à luz do ordenamento jurídico britânico, existem duas opções (HOME OFFICE, [2018?]b). Na primeira, esta pessoa deve realizar um requerimento de refúgio e, na segunda, esta pessoa requer reassentamento junto ao órgão responsável pelas resoluções imigratórias no Reino Unido. Vale dizer que o Reino Unido recomenda o indivíduo o faça tão logo chegue ao país, visto que quanto mais se espera para fazê-lo, menor é a chance de que a solicitação seja deferida. Neste momento, o requerente passa pela conferência documental realizada por um oficial de imigração, posteriormente recebendo um documento de registro e sendo apresentado a um assistente social, que irá acompanhá-lo enquanto o seu caso está em curso. Caso não haja complicações, normalmente um caso é decidido em seis meses. Para o requerimento de reassentamento, o processo é mais simples, na medida em que o indivíduo já possui status de proteção humanitária, e pode solicitar um visto de permanência no país (HOME OFFICE, [2018?]b).

De qualquer maneira, independentemente da forma com que o refugiado entra no país, há uma série de regras e legislações que o concerne no que tange aos seus

direitos e responsabilidades, tanto em um primeiro momento, como requerente de refúgio, bem como quando lhe é concedido o status de refugiado.

3.1.1 Política de Imigração Britânica em matéria de refugiados

O *Home Office* é o principal ator na política de imigração britânica, estando à frente de todas as questões envolvidas pelo setor desde 1782 e tendo como principal objetivo manter os cidadãos britânicos e o país em segurança. Dessa maneira, ao liderar os departamentos de imigração e passaporte, política de drogas, crimes e terrorismo, esse ministério cumpre com um papel fundamental no que tange a segurança e a prosperidade econômica do Reino Unido. O governo britânico preza por total transparência de suas ações e, por esse motivo, encontra-se disponível em seu *site* todas as informações acerca da legislação e das políticas públicas que compreendem não só os refugiados, mas também outros imigrantes (HOME OFFICE, [2018?]a).

Como previsto em sua página oficial, as responsabilidades desse ministério envolvem desde lidar com problemas causados pelo uso de substâncias ilícitas, quanto manter o Reino Unido seguro frente a ameaças terroristas sendo, para o presente estudo, mais relevante suas responsabilidades acerca de questões imigratórias, que consistem em cuidar das fronteiras do Reino Unido e controlar a imigração, lidar com os requerimentos de estrangeiros para entrar e/ou residir no país, expedir passaportes e vistos e decidir em requerimentos de refúgio (2018a). Visando garantir o cumprimento de suas obrigações, o *Home Office* conta com 31 agências e, entre elas, o Controle de Fronteiras, Escritório de Passaportes de Sua Majestade, Executor de Imigração e Vistos Britânicos, sendo esse último o mais ativo nas questões que concernem os refugiados (HOME OFFICE, [2018?]a). À luz do ordenamento jurídico britânico, como previsto no “artigo 334 das Leis de Imigração Britânicas” (THE BRITISH IMMIGRATION RULES, 2018, tradução nossa)⁹, é deferido o status de refugiado ao

⁹ Article 334 of the British Immigration Rules.

requerente quando as autoridades responsáveis por avaliar os casos se certificam de que:

- (i) o requerente está no Reino Unido ou chegou em um porto de entrada no Reino Unido;
- (ii) o requerente é considerado um refugiado pela definição 2 do Regulamento de Refugiado ou Pessoa em Necessidades de Proteção Internacional (Qualificação) de 2006;
- (iii) não há fundamentos suficientes para suspeitar que o requerente apresente perigo à segurança da comunidade do Reino Unido;
- (iv) quando o requerente tenha sido condenado transitado em julgado por um crime sério, mas não apresente perigo à segurança da comunidade do Reino Unido;
- (v) a recusa do requerimento implicaria no requerente ser forçado a ir (imediatamente ou após um período de tempo determinado por algum visto), em violação da Convenção de Refugiados, para um país no qual sua vida ou liberdade seriam ameaçadas em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, opinião política ou participação em algum grupo social. (HOME OFFICE, 2018a, tradução nossa)¹⁰.

Qualquer requerimento que não cumpra com os critérios apontados acima será indeferido. Nesse caso, as razões que levarem ao indeferimento devem estar expostas no parecer final, seguidas por orientações formais de como entrar com recurso a essa decisão. Ainda previsto pelas leis de imigração britânicas, compete à Secretaria de Estado garantir que os funcionários responsáveis por avaliar e decidir sobre os requerimentos de refúgio tenham conhecimento relevante e suficiente do ordenamento jurídico na área (HOME OFFICE, 2018a).

¹⁰ (i) they are in the United Kingdom or have arrived at a port of entry in the United Kingdom; (ii) they are a refugee, as defined in regulation 2 of The Refugee or Person in Need of International Protection (Qualification) Regulations 2006; (iii) there are no reasonable ground for regarding them as danger to the security of the United Kingdom; (iv) having been convicted by a final judgment or a particularly serious crime, they do not constitute a danger to the community of the United Kingdom; and (v) refusing their application would result in them being required to (whether immediately or after the time limited by any existing leave to enter or remain) in breach of the Refugee Convention, to a country in which their life or freedom would be threatened on account of their race, religion, nationality, political opinion or membership or a particular social group. (HOME OFFICE, 2018a).

Como determinado pela legislação britânica, compete exclusivamente ao requerente, no momento em que se inicia seu processo de requerimento, submeter um dossiê contendo uma carta pessoal com as razões pelas quais está requerendo o status de refugiado; toda documentação relevante a sua idade, nacionalidade, países de residência, rotas de viagem, requerimentos de refúgio passados; documentos de identidade e passaportes, etc. A partir disso, as autoridades responsáveis se encarregarão de fazer uma avaliação individual, objetiva e imparcial de cada caso e, para isso, à elas competem analisar todos os fatos relevante do país de origem e/ou última procedência do requerente, levando em consideração suas leis locais; as informações pessoais fornecidas pelo requerente, bem como as circunstâncias de sua vida e seu requerimento visando avaliar se esse, de fato, corre algum risco ou sofre qualquer ameaça em seu país de origem/última procedência; se as ações do requerente ao deixar seu país de origem/última procedência foram voltadas a conseguir solicitar o status de refugiado; e se o requerente consegue proteção de qualquer outro país por meio de direito à naturalização (HOME OFFICE, 2018a).

Buscando estabelecer leis mais claras e trazer segurança aos requerentes de refúgio, a legislação britânica prevê que quando o requerente já foi alvo de qualquer tipo de perseguição ou dano, esse fato será tratado como fundamento relevante ao seu medo de perseguição e risco ao seu bem-estar. Além disso, mesmo quando não há evidências documentais de alguns aspectos citados pelo requerente em seu dossiê, esses não precisarão passar por confirmação de veracidade quando percebe-se que o requerente esforçou-se genuinamente em sustentar e evidenciar seu requerimento, proveu explicações satisfatórias acerca de suas condições de vida, apresentou um depoimento coerente e plausível, realizou seu requerimento na primeira oportunidade possível, ou caso contrário, possui bons motivos para não tê-lo feito, e, no geral, demonstra grande credibilidade. Ademais, antes da decisão de sua solicitação, o

requerente terá a oportunidade de ser entrevistado, de maneira que tenha a chance de explicar e fundamentar o seu caso perante a autoridade cabível de julgamento (HOME OFFICE, 2018a).

Considerando o compromisso em estabelecer dispositivos que atendam à questão humanitária, é também previsto na legislação britânica que o requerente pode incluir seus dependentes em sua solicitação de refúgio. Ou seja, o solicitante principal poderá adicionar ao seu requerimento seu cônjuge, companheiro civil, companheiro em união estável e/ou filhos menores de idade e, em caso de deferimento do pedido, todos os dependentes recebem o status de refugiados sob as mesmas condições do requerente – para isso, basta que seus dependentes cumpram com os critérios previstos pelo governo britânico (ex.: o casamento ou união estável deve ter sido celebrado antes de terem deixado o país de origem/última procedência). Sendo assim, em caso de sucesso do requerimento, todos os envolvidos receberão um visto de residência permanente que poderá ter validade de até 5 (cinco) anos, sendo passível de renovação e, além disso, garantindo a esses indivíduos direitos e acesso às políticas públicas realizadas pelo governo britânico, destinadas aos refugiados (artigo 339Q das Leis de Imigração Britânicas) (HOME OFFICE, 2018a).

3.1.2 Direitos garantidos pelo Estado e políticas públicas para refugiados

Confere-se ao indivíduo reconhecido como refugiado à luz do artigo 334 das Leis de Imigração Britânicas, e concedido o visto de residência permanente frente ao artigo 339Q da mesma legislação, de acordo com o guia “*Refugee Leave*”¹¹ disponibilizado pelo *Home Office*, o direito de residir no Reino Unido por 5 anos, passíveis de extensão em caso de necessidade, a dispensa de comprovação de conhecimento da língua e cultura inglesa (ao contrário dos demais imigrantes), e acesso imediato e irrestrito ao mercado de trabalho, além de usufruto dos recursos públicos

¹¹ Capacidade de Refugiado (tradução nossa).

(como, por exemplo, o sistema público de saúde e educação) e oportunidade de requerer suporte financeiro do governo britânico para ajuda de custos iniciais, quando necessário. Ou seja, em resumo, a esse indivíduo são garantidos os mesmos benefícios usufruídos pelos nacionais britânicos.

Atualmente, como postulado pelo *Home Office* (2017b), aquele que aguarda o julgamento do seu requerimento tem direito de solicitar auxílio financeiro e de moradia, além de poder utilizar do Sistema Nacional de Saúde Britânico (NHS) e, caso pertinente, frequentar a escola pública. Para isso, o requerente deve estar sem moradia ou sem dinheiro para prover sua alimentação e de sua família. Nesse caso, o governo providencia sua acomodação, aproximadamente 37 libras por pessoa semanalmente, podendo aumentar no caso de grávidas ou crianças, ou em necessidade de roupas e produtos de higiene pessoal. O suporte fornecido pelo governo se dá a partir de um requerimento feito de maneira independente à solicitação de refúgio, e os benefícios recebidos variam de caso a caso.

Na hipótese de um requerimento bem-sucedido, como evidenciado anteriormente, o então refugiado passa a ter acesso aos serviços públicos fornecidos pelo governo britânico e, ademais, pode participar de programas de assistência social fornecidos por agências não governamentais humanitárias. No entanto, se ainda necessário, o indivíduo pode, também, usufruir da política de empréstimos de integração, na qual, objetivamente, ele irá solicitar suporte financeiro do governo para se reestabelecer no país (HOME OFFICE, 2015). Nesse sentido, o governo poderá decidir por financiar o indivíduo visando ajudá-lo a se estabelecer em um endereço e se recolocar no mercado de trabalho, também dando suporte à educação quando necessário para sua requalificação profissional. Para isso, esse indivíduo não pode estar recebendo ajuda de qualquer outro órgão governamental e não governamental, e deve

comprometer-se a restituir o governo britânico quando reestabelecido e em condições suficientes para tal.

A existência de uma legislação abrangente não significa automaticamente que um país está aberto a receber um grande número de refugiados. Nesse sentido, ao mesmo tempo em que o Reino Unido prevê uma legislação inclusiva, disponibilizada pelo *Home Office*, analisar-se-á, a seguir, como o seu processo de deferimento é extremamente rigoroso, e, ao final dos procedimentos poucos requerimentos são bem-sucedidos, fazendo com que todos esses benefícios, por mais abrangentes que possam ser, sejam usufruídos por uma minoria, criando uma verdadeira situação de segregação à massa de refugiados.

3.2 UM PAÍS QUE SEGREGA

Segundo Fizza Qureshi (apud BOCCATO, 2017), diretor do *Migrants Rights Network*, o procedimento de refúgio adotado pelo Reino Unido sempre foi precário e, portanto, ao contrário do que alguns pensam, essas consequências, apesar de mais aparentes com o Brexit, não são provenientes unicamente como reações ao momento atual¹²:

Sempre houve preocupações por parte dos setores de imigrantes e refugiados no que concerne o tratamento aos mesmos e o tipo de políticas sendo aplicadas, que agora são mais restritivas. Por exemplo, sempre foi difícil conseguir um requerimento de refúgio deferido em primeira instância. Quando indeferidos, os requerentes devem solicitar um recurso, mas nem sempre têm acesso a todos seus direitos. Ademais, houve uma redução no serviço social. Em um sentido mais amplo, desde o Brexit, há um foco geral em imigração, muito correlato com o sentimento de retomar o controle do país e das fronteiras. Essa discussão também se refere aos objetivos de imigração, em termos de manter os números baixos, enquanto no momento tem-se mais de

¹² Brexit é a abreviação das palavras em inglês Britain (Grã-Bretanha) e exit (saída). Designa a saída do Reino Unido da União Europeia (O QUE..., 2016).

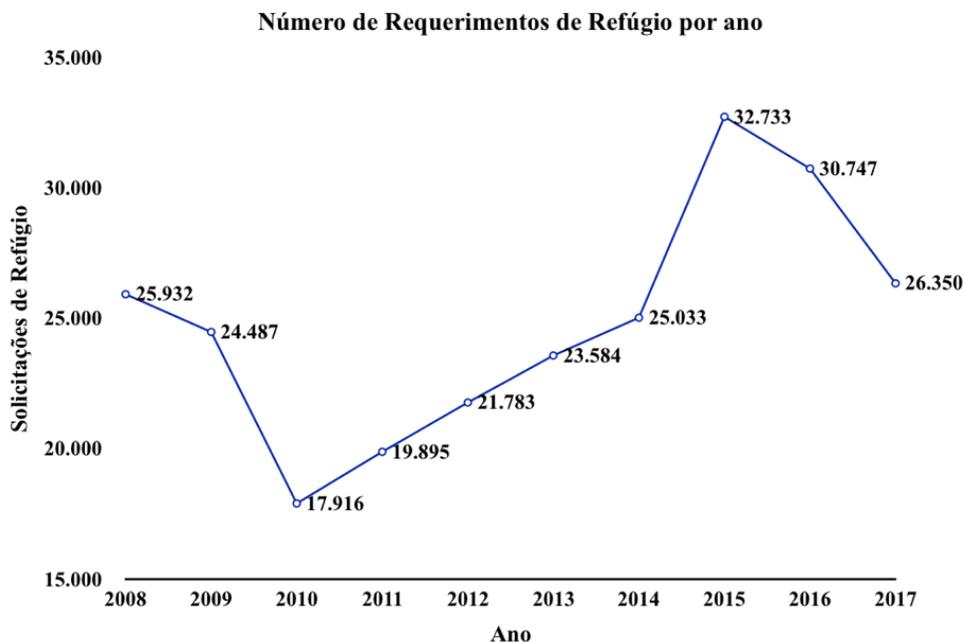
200.000 imigrantes (QURESHI apud BOCCATO, 2017, tradução nossa)¹³.

Entre os demais desafios apresentados, Amelia Hill (2018) discorre sobre como, nos últimos anos, o *Home Office* vem sofrendo duras críticas realizadas por prefeitos e líderes locais, que afirmam que o sistema de assentamento dos requerentes de refúgio está prestes a entrar em colapso. Atualmente, como explicado pela autora, na matéria publicada pelo jornal britânico *The Guardian*, os requerentes são distribuídos em acomodações terceirizadas a partir de uma licitação aprovada pelo governo britânico. No entanto, esse sistema não é suficiente para receber todos esses indivíduos que, portanto, são também recebidos por acomodações de autoridades locais voluntariamente que, ainda assim, não conseguem absorver o grande número de requerentes sem solicitação transitada em julgado. A grande crítica feita pelos líderes locais é que, ao buscar renovação dessa licitação, o *Home Office* caminha em direção ao mesmo erro cometido no passado, responsável por causar um excedente de indivíduos sem acomodação e, dessa maneira, esses líderes acreditam que não houve a realização de uma análise minuciosa da situação atual. Sendo esse o caso, algumas dessas lideranças ameaçam deixar de colaborar voluntariamente recebendo essas pessoas, podendo deixar inúmeros requerentes sem acomodação, e gerar grandes problemas ao governo britânico (HILL, 2018).

¹³ There have always been concerns from the migrants and refugee sectors around the way that they are treated and the kind of the policies that have been in place, which are now more restrictive. For example, there have been more difficulties in getting asylum status in the first place. If they do not manage that, asylum seekers have to appeal, but they do not always have access to appeal rights. There has also been a reduction in legal aid. In a broader sense than that, since Brexit, there has been a general refocus on immigration as it had very much to do with 'taking back control' and also taking back control of the borders. The discussion has also been very much around the net migration targets, in terms of how to keep the net down into the tens of thousands, while even at the moment it is over 200,000 (QURESHI apud BOCCATO, 2017).

Conforme Harvey (2015), independentemente das grandes falhas existentes no sistema de refugiados no Reino Unido, o maior desafio atualmente consiste em certificar-se de que os aspectos positivos estão sendo tratados da maneira correta. Ou seja, em um momento que os requerentes de refúgio estão sendo alocados em acomodações miseráveis (LYONS, 2017), Harvey (2015) acredita que o Estado deve, ao mínimo, assegurar-se de que, deixando as falhas do sistema em segundo plano, as leis devem ser aplicadas de maneira apropriada, justa, humana e consistente, visando avaliar os casos de acordo com o Estado de Direito.

GRÁFICO 1 – Número de requerimentos/ano



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados extraídos do *Refugee Council. Asylum statistics Annual Trends May 2013 (2013)* e *Refugee Council. Asylum statistics Annual Trends February 2018 (2018a)*.

De acordo com o *site* da Organização *Refugee Council* (2013; 2018a), estudos realizados em 2013 e 2018 evidenciam como o sistema de refugiados do Reino Unido não apenas é extremamente rigoroso, mas é também bastante complexo e elaborado.

Conforme Harvey (2015), desde 2002, o Reino Unido atingiu uma redução significativa no número de requerentes de refúgio, de maneira premeditada, a partir de políticas governamentais baseadas em dissuasão e restrição. Em outras palavras, tornou-se demasiadamente difícil solicitar refúgio no país em conformidade com sua legislação dado a uma combinação de regras de vistos, liberação de entrada no país, sanções, detenções, entre outros mecanismos, visando desincentivar o potencial requerente (por essa razão, no gráfico 1, observa-se a diminuição no número total de requerimentos no início do período estudado). Ao chegar no Reino Unido, o requerente não pode exercer nenhuma atividade remunerada, dependendo somente do auxílio do governo, que nem sempre é suficiente. Além disso, a avaliação de cada caso é extensa, que geralmente atrasa e passa por erros processuais, desgastando esses indivíduos.

A Organização Não-Governamental *Refugee Council* (2018c), ao descrever alguns fatos sobre refúgio no Reino Unido, afirma que grande parte dos requerentes vivem em extrema pobreza, o que faz com que esses passem fome e adoeçam, ao depender unicamente do suporte do governo que, na maioria dos casos, não passa de £5,00 por dia.

Niamh McIntyre (2017) reporta pelo jornal britânico *The Independent* que ONGs e instituições de caridades denunciam o fato de que o subsídio fornecido pelo governo é insuficiente para arcar até mesmo com as necessidades mais básicas. De acordo com a jornalista, entende-se que os requerentes de refúgio representam a população mais vulnerável na sociedade britânica e, mesmo assim, o *Home Office* segue em alocá-los em acomodações terceirizadas e de baixo padrão, deixando-os sem recursos para suprir suas necessidades de sobrevivência (MCYINTYRE, 2017). Como apresentado pela reportagem, para o diretor da organização *Migrant Voice*, Nazek Ramadan, manter esses requerentes em condições mínimas de subsistência, e não autorizá-los a exercerem qualquer tipo de atividade remunerada consiste na maior carência da política de

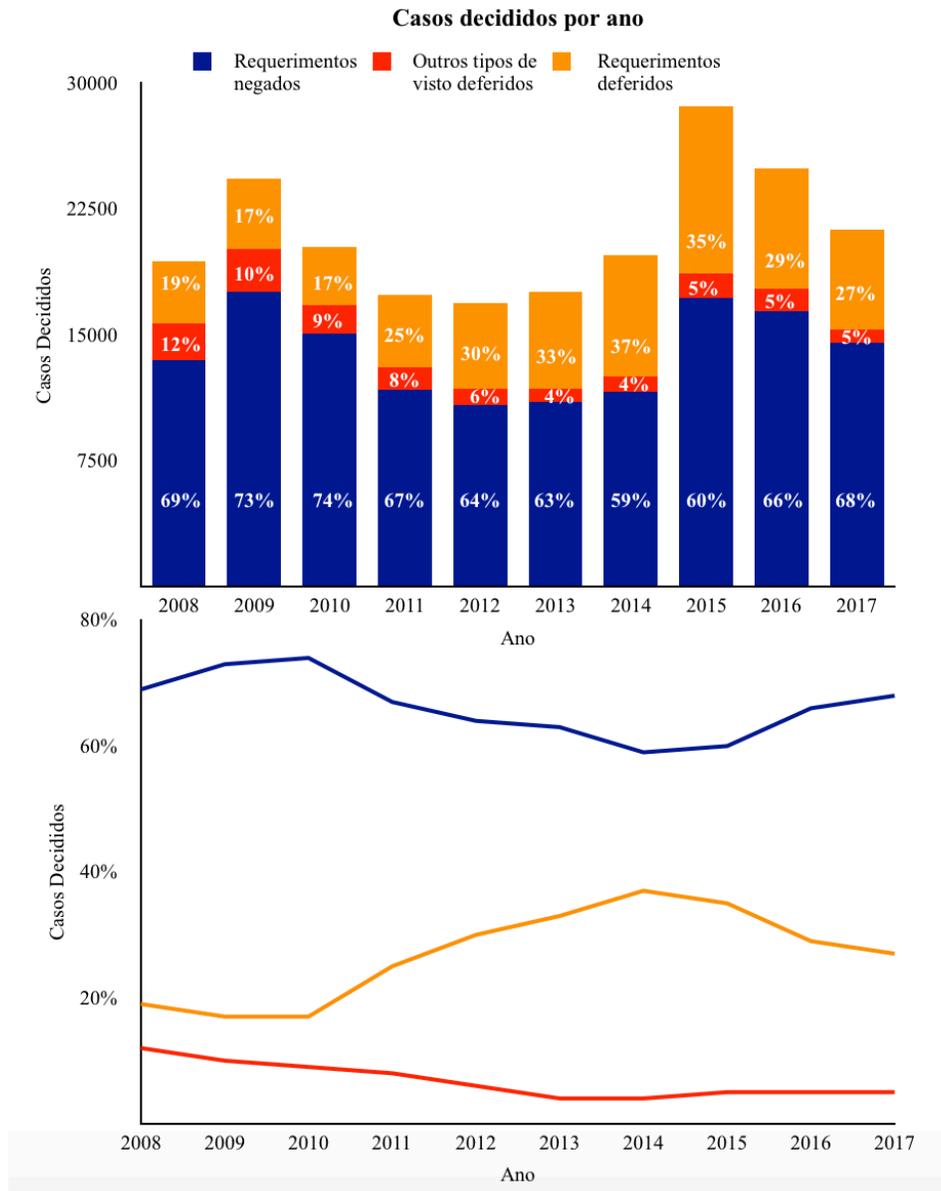
imigração do governo britânico (MCYINTYRE, 2017). Em contraponto, representantes do *Home Office* afirmam que o governo avalia anualmente, baseando-se em evidências, a quantidade de dinheiro a ser direcionada para cada refugiado, visando garantir as necessidades essenciais de cada um, tendo sido o atual valor aprovado pela Suprema Corte do Reino Unido (MCYINTYRE, 2017).

O sistema de imigração britânico, como demonstrado previamente não conta com um visto específico ao refugiado, de maneira que, na realidade, oferece poucos instrumentos legais de proteção ao indivíduo que busca refúgio no país. Além disso, o governo tem a capacidade de deter requerentes de refúgio e, dessa forma, os números deste ano mostram que 26.215 imigrantes, entre eles requerentes de refúgio, ficaram detidos em centro de remoção de imigrantes (REFUGEE COUNCIL, 2018c). Deve-se lembrar que, muitas vezes, a decisão dos casos é demorada, deixando o requerente em um limbo no qual não consegue se estabelecer, vivendo à margem da sociedade.

Conforme analisado pela organização *Refugee Council*, evidenciando o rigor do sistema de refúgio britânico, no ano de 2017, por exemplo, apenas 27% dos requerimentos foram decididos a favor do requerente sem pedido de recurso. Observe-se no gráfico abaixo um gradativo aumento desses requerimentos entre os anos de 2010 a 2015, quando atingiu o maior resultado da década, seguido por uma diminuição nos anos de 2016 e 2017 (14% a menos do que no ano precedente). Parte deste aumento dos requerimentos entre os anos de 2010 a 2015 tem correlação com a crise de refugiados na Síria, uma vez que, neste mesmo período, o número de requerentes sírios aumentou constantemente, fazendo com que eles ficassem no ranking das dez nacionalidades com maior quantidade de requerentes de refúgio. Segundo Blinder (2017), não obstante, em 2016 os Sírios ainda representam 4% dos requerentes de refúgio no Reino Unido.

Ao analisar o gráfico 2, nota-se que em 2017 a percentagem de casos deferidos é a menor nos últimos 5 anos. Para a organização *Refugee Council* (2018a), essa recente diminuição ocorreu dado uma mudança jurídica acerca das decisões de requerimentos de menores desacompanhados, que não mais poderiam trazer suas famílias ao país automaticamente (esses passam a ter que realizar um requerimento por conta própria). Por outro lado, o *Home Office* alega que este resultado é consequência da reestruturação do ministério, responsável por uma redução da equipe (REFUGEE COUNCIL, 2018a). Em uma terceira análise, essa diminuição de decisões positivas diz respeito ao número significativo de indivíduos contando com o suporte do governo atualmente: de 2012 a 2017 houve um aumento de 53% no número de requerentes utilizando moradia do governo britânico, 14% na quantidade dos que recebem recursos para subsistência e 40% naqueles que contam com auxílio para uma acomodação inicial (REFUGEE COUNCIL, 2018a).

GRÁFICO 2 – Número de casos decididos/ano



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados extraídos do *Refugee Council. Asylum statistics Annual Trends May 2013 (2013)* e *Refugee Council. Asylum statistics Annual Trends February 2018 (2018a)*.

Ao analisar os gráficos 1 e 2 em conjunto, nota-se que o aumento no número de requerimentos realizados é inversamente proporcional ao número de casos indeferidos.

Ou seja, nos anos de 2008 a 2010, em que se observa um aumento de casos mal sucedidos, pode-se notar a diminuição do número de total de requerimentos. Contudo, a partir de 2010 até 2014, na medida em que menos casos são decididos negativamente, aumenta-se o número total de requerimentos. Concluindo o movimento, de 2015 a 2017, o crescimento de casos indeferidos gera, novamente, uma queda no número total de requerimentos. Conforme análise realizada pela organização *Refugee Council* (2018b), esses movimentos demonstram como o Reino Unido opera o seu sistema de refugiados baseando-se em interesses e motivações próprias, dificultando o processo de deferimento na medida em que há um aumento dos requerimentos, utilizando políticas imigratórias que desincentivem o potencial requerente quando julgar necessário (HARVEY, 2015). Outro aspecto importante consiste na diferença existente entre o número total de requerimentos (disponíveis no gráfico 1), e aqueles que de fato recebem uma decisão em um ano (previstos no quadro 1): percebe-se que, via de regra, os valores de casos decididos são bem inferiores ao número de total de indivíduos com um requerimento junto ao governo britânico, apresentando uma média de 3.808 casos sem decisão por ano, ao longo do período estudado.

QUADRO 1 – Número de requerimentos de refúgio/ano

Decisões/Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Casos decididos	19.398	24.287	20.261	17.380	16.918	17.543	19.782	28.622	24.895	21.290
Requerimentos Deferidos	19%	17%	17%	25%	30%	33%	37%	35%	29%	27%
Proteção Humanitária	1%	1%	1%	1%	0,50%	0%	0%	0,40%	0,80%	0,70%
Visto de Permanência	11%	10%	8%	7%	5%	3%	1%	0,80%	0,50%	0,40%
Outros Vistos	0%	0%	0%	0%	0,50%	1%	3%	4%	4%	3%
Requerimentos negados	69%	73%	74%	67%	64%	63%	59%	60%	66%	68%

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados extraídos do *Refugee Council. Asylum statistics Annual Trends May 2013 (2013)* e *Refugee Council. Asylum statistics Annual Trends February 2018 (2018a)*.

De acordo com o quadro 1 e gráfico 2, embora a percentagem de requerimentos deferidos tenha aparentemente passado por mudanças significativas ao longo do período estudado, percebe-se que a percentagem de requerimentos indeferidos se manteve relativamente constante, variando, em média, 3 pontos percentuais de um ano para o outro. Essa constância na percentagem dos requerimentos malsucedidos torna-se possível ao analisar o sistema como um todo, levando em consideração também aqueles requerentes para os quais não se é concedido o status de refugiado, porém têm seu caso bem-sucedido a partir da realocação para a concessão de demais vistos, como o status de proteção humanitária ou outros tipos de visto permanentes. Ou seja, fica claro como em momentos nos quais o governo britânico defere mais requerimentos de refúgio, há uma diminuição da realocação desses requerimentos para as outras modalidades de visto, de maneira que consegue manter o seu índice de indeferimento relativamente constante (e elevado). Ainda que, no todo, haja certo equilíbrio em termos percentuais de indeferimento/deferimento dos casos transitados em julgado, com os dados disponíveis no quadro 1, nota-se um aumento significativo não só no número de casos decididos entre os anos de 2014 a 2016, bem como na percentagem de requerimentos de status de refúgio deferidos, tendo um pico no ano de 2015, ano que coincide com a implementação formal de uma política de acolhimento do governo britânico voltada, especificamente, para os refugiados sírios.

Desde o início do conflito na Síria (no início de 2011), até o presente momento, como exposto pela ONG *Refugee Council* (2018c), o número de sírios acolhidos pelo Reino Unido é de, aproximadamente, 12.851 refugiados. O contexto de acolhimento dos Sírios perpassa pelo discurso proclamado pelo Ex-Primeiro-Ministro, David Cameron que, em frente ao agravamento da crise na Síria, a partir de 2015, comprometeu-se em reassentar 20.000 refugiados sírios no Reino Unido até 2020

(BULMAN, 2017). Contudo, críticos do governo acreditam que esse número é pouco significativo considerando a proporção dessa crise humanitária.

O principal aspecto por trás do baixo número de refugiados sírios no Reino Unido, consiste no aparente antagonismo ao compará-los com os números correspondentes ao suporte financeiro dedicado à resposta humanitária na Síria. Ou seja, como apontado pelo *The Guardian*, enquanto o governo britânico demonstra uma resposta insatisfatória no número de refugiados sírios que acolhe, esse vem sendo extremamente generoso no que diz respeito à ajuda financeira para combater a crise (BOCCATO, 2017). Em um infográfico disponível no *site* do governo britânico referente aos anos de 2012 a 2015, mais de 100 milhões de libras foram direcionadas à Coalizão Nacional Síria, ONGs, sociedade civil, jornalistas, ativistas de direitos humanos, etc. (FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE, 2015). Esse recurso foi disponibilizado com o objetivo de combater as armas químicas, promover segurança e justiça e, principalmente, opor-se ao governo autoritário do país, visando influenciar diretamente em uma melhora do cenário político sírio. Ou seja, com esses dados, percebe-se que o Reino Unido busca respostas humanitárias alternativas ao reassentamento de refugiados, priorizando o suporte em campo, a receber aqueles que estão fugindo do estado de guerra. Em outras palavras, no caso da crise síria, o governo britânico foca em investir mais recurso em políticas de detrimento do conflito, do que de acolhimento de refugiados. (FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE, 2015). Para Boccato (2017), esse fator representa o maior cinismo da política de May: enquanto o Reino Unido age praticamente sozinho, entre os países da Europa, ao recusar inúmeros requerimentos de refúgio, é um dos maiores doadores a fundos humanitários para os países que receberam o maior número de refugiados e para os países em crise. No entanto, para a ONG *Oxfam*, reportado pelo jornal britânico *The Guardian*, independente do suporte financeiro, é um absurdo que o número de refugiados sírios acolhidos pelo Reino Unido

não corresponda nem a 2% do total, enquanto o governo poderia fazer muito mais. May Bulmam (2017), por sua vez, afirma em reportagem no *The Independent* que, mesmo com um número aparentemente elevado de refugiados vivendo no país, o Reino Unido segue bem atrasado em relação a outros países na Europa.

4 REINO UNIDO E UNIÃO EUROPEIA: POLÍTICAS CONVERGENTES OU DIVERGENTES?

De acordo com Dr. Jean-Pierre Gauci (2017), pelo Instituto Britânico de Direito Internacional e Corporativo, pode-se afirmar que, em termos jurídicos e legais, o Reino Unido cumpre com os requisitos postulados pelos tratados nos quais é signatário, ou seja, considera em sua legislação interna definições e regras tanto da Convenção de Refugiados de 1951, quanto demais regulamentos adotados pela União Europeia. Em outras palavras, o Reino Unido possui obrigações e deveres emanados tanto de tratados internacionais, quanto de convenções europeias.

No caso da União Europeia, como mencionado pelo Dr. Jean-Pierre Gauci (2017), mesmo não sendo obrigatório, o Reino Unido ratificou e internalizou em sua legislação alguns dos regulamentos que fazem parte do Sistema de Refúgio Comum Europeu como, por exemplo, as Diretivas de Qualificação, Recepção e Processo, e o *Dublin III Regulation*¹⁴, que definem as responsabilidades acerca dos refugiados para cada membro da União Europeia. Quando as negociações do Brexit forem concluídas, o Estado britânico provavelmente passará por algumas mudanças acerca desses

¹⁴Terceiro Regulamento de Dublin: consiste no regulamento da União Europeia que estabelece critérios e mecanismos para determinar qual Estado membro é responsável por examinar um requerimento de proteção internacional. Esse regulamento tem o objetivo de prevenir a busca premeditada por refúgio, na qual um indivíduo se locomove entre os países da Europa visando encontrar aquele governo que oferece um regime de proteção mais atrativo a partir de seus benefícios; e também evitar o fenômeno no qual um requerente não consegue acesso ao sistema de proteção de nenhum Estado. Esse regulamento se baseia no princípio de que aqueles que buscam proteção internacional, devem requerer refúgio na primeira oportunidade segura assim que chegarem no território de qualquer um dos países membros desse regulamento. (HOME OFFICE, 2017a).

regulamentos. Contudo, os deveres-chaves e principais obrigações continuarão vinculando o Reino Unido à União Europeia.

Na prática, no entanto, conforme os dados disponíveis pela organização *Refugee Council* (2018b), o Reino Unido, entre os países da Europa, não é dos que mais recebe requerimentos de refúgio. No ano compreendido entre junho de 2017 e junho de 2018, países como a Alemanha, Itália e França receberam um número pelo menos duas vezes maior do que o número de requerimentos recebidos pelo Reino Unido. No total, o governo britânico acolheu menos do que o equivalente a 4% do total de requerimentos de refúgio na União Europeia (GAUCI, 2017).

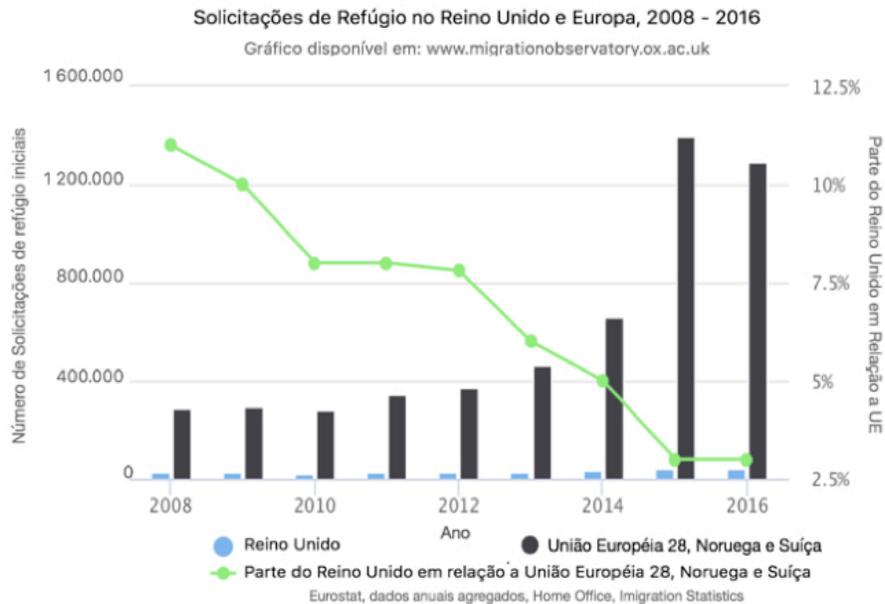
Alan Travis (2017) afirma que nos quesitos imigratórios e de refúgio, o Reino Unido já deixou a União Europeia há anos, mais especificamente, em 1997, a partir do tratado *opt-out* (que optou por não participar), responsável por afastar o país da UE em questões migratórias. Em outras palavras, o Estado não vai de acordo com todas as políticas europeias, e está se distanciando cada vez mais do que é proposto pelos Estados vizinhos. Recentemente, o autor explica que, ao que tange às políticas para refugiados, a primeira ministra britânica Theresa May foi muito além de apenas se abster da questão: em um de seus discursos, afirmou que a resposta humanitária de Angela Merkel encorajaria mais imigrantes a cruzar as fronteiras, causando mortes desnecessárias e aumentando a tragédia (TRAVIS, 2017). Ademais, em 2015, em uma conferência do Partido Conservador, May descreveu o sistema de refúgio britânico como aquele que concede status de refugiado aos “[...] mais ricos, sortudos e mais fortes” (MAY *apud* TRAVIS, 2017, tradução nossa)¹⁵, não incluindo em seu discurso os

¹⁵ “[...] rewarding the wealthiest, the luckiest and the strongest” (MAY *apud* TRAVIS, 2017, tradução nossa).

mais vulneráveis e reforçou não participar de maneira nenhuma das políticas sociais migratórias e de refúgio da União Europeia.

Comprovando esse afastamento do governo britânico, em uma análise recente realizada por Blinder (2017), a partir de estatísticas feitas pelo *Eurostat*, é demonstrado como o movimento aleatório de aumento e diminuição dos requerimentos de refúgio no Reino Unido, contrapõe-se aos números da União Europeia, Noruega e Suíça¹⁶, na medida em que a percentagem de requerimentos no Reino Unido, em relação ao bloco só vem diminuindo. Em 2008, como representado pelo gráfico 3, os requerimentos de refúgio registrados no Reino Unido representavam cerca de 11% dos requerimentos da EU enquanto, atualmente, essa quantidade equivale a pouco mais de 2,5% (BLINDER, 2017). Para Harvey (2015), o atual governo britânico está falhando severamente em cumprir suas responsabilidades de proteção humanitária dos refugiados, não promovendo uma resposta satisfatória à crise global dos últimos anos.

¹⁶ Para efeitos de análise, Blinder considera os dados da União Europeia, Noruega e Suíça de maneira conjunta.

GRÁFICO 3 – Solicitações de refúgio no Reino Unido e Europa, 2008 - 2016

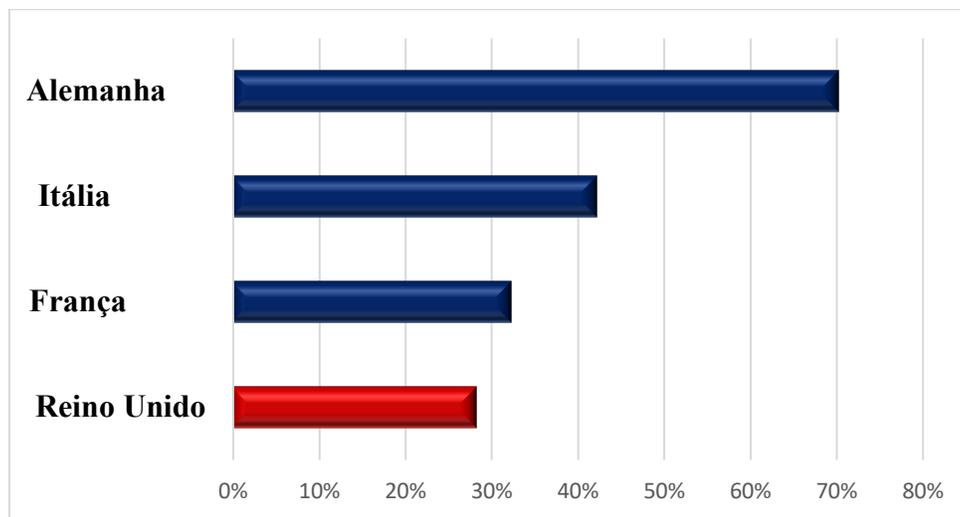
Fonte: Blinder (2018).

Levando-se em consideração o fato de que o governo britânico absorve uma pequena parcela de requerentes de refúgio, contando com um sistema de auxílio financeiro pouco generoso e insuficiente, também impedindo-os de exercer qualquer tipo de atividade remunerada, e alocando-os em acomodações de baixo padrão, quando não deixando-os sem qualquer moradia (em virtude dos frequentes atrasos do sistema), para Kate Lyons (2017), pelo jornal britânico *The Guardian*, “O Reino Unido é um dos piores países da Europa ocidental para pessoas buscando refúgio, de acordo com as análises realizadas pelo *The Guardian* de políticas, informações e relatórios das condições pelo influxo recorde de chegadas recentes” (LYONS, 2017, tradução nossa¹⁷).

¹⁷ “Britain is one of the worst destinations for people seeking asylum in western Europe, according to a Guardian analysis of policies, data and reports of the conditions faced by the record recent influx of new arrivals” (LYONS, 2017, tradução nossa).

Ao ser comparado com demais países europeus, como pode ser observado no gráfico 4, o Reino Unido apresenta a menor quantidade de requerimentos de refúgio deferidos. Enquanto a média entre os países na Europa se encontra em torno de 65% dos casos, apenas 27% dos requerentes sucedem na ilha britânica.

GRÁFICO 4 – Percentagem de requerimentos de refúgio deferidos, julho-setembro 2016



Fonte: Guardian Graphic (2017).

Ademais, Kate Lyons (2017) faz uma dura crítica ao Reino Unido, afirmando que esse não está cumprindo com sua parte frente à Europa, ao longo da crise síria. Um exemplo disso se dá a partir do fato de que, ao longo de 2016 a Alemanha recebeu 772.370 requerimentos de refúgio, seguida pela Itália recebendo 123.432, e então França, com 85.244, enquanto no Reino Unido esse número pouco passa dos 30.000 requerimentos, demonstrando uma diferença significativa entre os países. Não obstante, todos os Estados citados se comprometeram mais profundamente do que o

governo britânico com a promessa de Cameron (20.000 refugiados até 2020). A França, por exemplo, mesmo contando com uma população de tamanho similar ao Reino Unido, comprometeu-se em acolher 30.000 refugiados até 2017, enquanto o número de protegidos na Alemanha já beira aos 600.000 refugiados desde o início do conflito.

Agravando as divergências entre Reino Unido e União Europeia, os governos do Estado francês e do Estado alemão chegam a prover pelo menos o dobro dos auxílios garantidos pelo governo britânico, deixando o refugiado nesses países em uma situação menos marginalizada do que o seu similar no Reino Unido. Além de tudo, entre os países examinados na reportagem do jornal *The Guardian* (2017) em questão, o Reino Unido é o único Estado sem limite máximo de tempo para manter os requerentes em centros de detenções, deixando-os, muitas vezes, nessa situação indefinida e sem assistência por um longo período de tempo; sendo também o único Estado que não mais autoriza menores desacompanhados a requererem em nome de seus pais com fins de reunir a família.

Para o Dr. Jean-Pierre Gauci (2017), outro exemplo do afastamento do Reino Unido em relação ao resto da Europa consiste na ausência do Estado britânico no programa de realocação dos refugiados da Grécia, Itália e Hungria. Em 2015, A União Europeia formulou um plano de ação (*EU Relocation Programme*) com o objetivo de realocar os refugiados que se locomoveram em massa para esses dois países europeus, visando redistribuir o impacto de maneira mais proporcional (EUROPEAN COMMISSION, 2015). No entanto, o Reino Unido optou por não se comprometer com essa política de absorção da UE e, portanto, de fato não recebeu nenhum desses refugiados realocados entre os demais países europeus (GAUCI, 2017). Nesse sentido, o único comprometimento formal firmado pelo Estado britânico em relação à crise síria foi de receber os 20.000 refugiados até 2020, equivalente a 0.03% da população britânica, a partir de programas de reassentamento da ACNUR, além de eventualmente considerar

pedidos realizados diretamente ao governo britânico vindo de requerentes cujo primeiro país de chegada seja o Reino Unido (em conformidade com o Regulamento de Dublin III). De acordo com Alberto Nardelli (2015), a principal diferença política entre a resposta Europeia e a atuação Britânica no que tange à crise síria consiste no fato de que a primeira irá contar com cotas permanentes e compulsórias de acolhimento, visando que a realocação dos refugiados seja concluída em dois anos; enquanto a segunda irá acontecer ao longo de 5 anos, a partir de realocações de caráter temporário (de acordo com o sistema de vistos britânicos, 5 anos pelo visto de permanência temporária “*Leave to remain*”).

Considerando tudo o que foi discutido até então, entende-se que, por mais que o Reino Unido adote mecanismos jurídicos que cumprem com o que foi proposto nos tratados e convenções gerais e também europeias, na prática, o governo britânico não se envolve ativamente nas políticas sociais do continente relativas ao tema (GAUCI, 2017). Além de apresentarem divergências processuais, o Reino Unido acaba sendo mais livre para decidir as proporções de seu envolvimento, e em muito se abstém da situação do continente europeu. No entanto, essas divergências existem desde o início do milênio, não sendo, portanto, consequências diretas da era Brexit (TRAVIS, 2017).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após realizar uma análise das políticas públicas do governo britânico para requerentes de refúgio e refugiados, compreendendo, nesse sentido, um estudo do ordenamento jurídico do país no que se refere às questões imigratórias, pode-se concluir que o país honra com os compromissos firmados em tratados internacionais e com a União Europeia. Tal comprometimento é comprovado a partir da internalização dos conceitos e definições propostas pelo Estatuto dos Refugiados de 1951 ao

ordenamento jurídico britânico (HOME OFFICE, 2018), e da participação de alguns tratados em matéria de refúgio no âmbito da União Europeia (GAUCI, 2017).

Deve-se ressaltar, no entanto, que a ratificação e adoção de acordos internacionais em âmbito nacional não significa, na prática, um amplo e automático comprometimento na realização de políticas públicas sociais de reinserção e acolhimento. Ou seja, por mais que o Reino Unido adote, formalmente, os termos jurídicos gerais também partilhados pelos demais Estados europeus, há o estabelecimento de uma cláusula que o confere liberdade para decidir quais tratados ratificar ou não (GAUCI, 2017). Nesse sentido, há quase duas décadas, o governo vem optando por não se comprometer com tratados que o obrigue adotar uma resposta humanitária a partir de políticas sociais formuladas por organizações (HARVEY, 2015), ou que o obrigue a reassentar um número mínimo de casos deferidos por ano, deixando tais questões à discricção do próprio Estado (LYONS, 2015). Contudo, isso não significa que o Reino Unido deixe de dar uma resposta humanitária, sendo esta feita a partir da realização de políticas sistêmicas, nas quais prioriza-se investir os recursos do governo para combater os conflitos na fonte, visando evitar, portanto, a necessidade de deslocamento dos indivíduos (FOREIGN AND COMMON WEALTH OFFICE, 2015).

Portanto, conclui-se que, ao mesmo tempo em que se pode afirmar que o Reino Unido mantém seus compromissos firmados em tratados internacionais (HOME OFFICE, 2018a), esses não o implicam em respostas humanitárias pré-estabelecidas previstas em convenções e, por tal razão, o número de refugiados acolhidos pelo Estado sempre foi significativamente menor do que os demais Estados europeus de porte similar (TRAVIS, 2017). Dessa maneira, o tratamento dispensado pelo governo britânico com relação aos requerentes de refúgio, e o número daqueles que conseguem de fato estabelecer-se no país como refugiados manteve-se relativamente constante ao longo

dos anos¹⁸. Ou seja, o Reino Unido não passou a adotar um processo de requerimento mais rigoroso, muito menos diminuiu a realização de políticas públicas por razões circunstanciais, como o Brexit. Pelo contrário, o Estado sempre contou com um sistema extremamente complexo e, além disso, a quantidade de requerimentos indeferidos manteve-se alta ao longo de todo o período analisado (TRAVIS, 2017). Dessa forma, entende-se que as pequenas variações percentuais de deferimento das decisões de concessão de status de refugiado ocorreram a partir de interesses e motivações internas do próprio Estado, e não de circunstâncias exógenas (REFUGEE COUNCIL, 2018b).

Finalmente, em consonância com os relatórios produzidos por alguns dos principais canais de comunicação britânicos, afirma-se que, historicamente, o Reino Unido mantém uma política imigratória de extremo rigor (TRAVIS, 2017) sem, contudo, se abster dos compromissos firmados no âmbito internacional (GAUCI, 2017). Nesse caso, conseqüentemente, o cumprimento dos compromissos internacionais deixa de ser um problema, abrindo espaço para uma reflexão mais profunda, no que se refere à qualidade de tais compromissos firmados e a necessidade em discutir-se o comprometimento do governo com as políticas sociais e de assistência aos refugiados, buscando compreender, também, o peso da política interna britânica nas decisões no âmbito de política externa.

REFERÊNCIAS

ACNUR. Quem ajudamos: Refugiados. [S.l.]: UNHCR-ACNUR, 2018. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/refugiados/>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

¹⁸ Considera-se que o período de aumento referente à guerra da síria não representa, na linha do tempo, uma alteração significativa nos dados, não implicando, portanto, em uma mudança radical na postura do governo britânico.

ALLSOPP, Jennifer; SIGONA, Nando; PHILLIMORE, Jenny. **Poverty among refugees and asylum seekers in the UK. An evidence and policy review.** IRiS Working Paper Series, Birmingham, n.1, 2014. Disponível em: <https://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/social-policy/iris/2014/working-paper-series/IRiS-WP-1-2014.pdf?fbclid=IwAR3UHSMpfU9-Su2ZTQ3qS2msdusTtqXxd3HmbzigTzRQGP3-5N7aEx_Vtfo>. Acesso em: 11 nov. 2018.

BARRETO, Luiz Paulo Teles F. **Das diferenças entre os institutos jurídicos do Asilo e do Refúgio.** Instituto Migrações e Direitos Humanos, Brasília, nov. 2015. Disponível em: <http://www.migrante.org.br/migrante/index.php?option=com_content&view=article&id=133:das-diferencas-entre-os-institutos-juridicos-do-asilo-e-do-refugio&catid=87&Itemid=1203%3E>. Acesso em: 04 out. 2018.

BLINDER, Scott. **Migration to the UK: Asylum.** The Migration Observatory, Oxford, 26 Oct. 2017. Disponível em: <<http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/wp-content/uploads/2016/04/Briefing-Asylum17.pdf>>. Acesso em: 14 mai. 2018.

BOCCATO, Angelo. **What to expect from asylum policies in the UK.** Open Migration, [S.l.], 26 jun. 2017. Disponível em: <<http://openmigration.org/en/analyses/what-to-expect-now-from-asylum-policies-in-the-uk/>>. Acesso em: 15 mai. 2018.

CHARLEAUX, João Paulo. **Quantos refugiados existem no mundo. De onde vêm e para onde eles vão.** Laboratório de demografia e estudos populacionais, Juiz de Fora, 17 fev. 2017. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/ladem/2017/02/17/quantos-refugiados-existem-no-mundo-de-onde-vem-e-para-onde-eles-vao/>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

DEL'OLMO, Florisbal de Souza. **Asilo diplomático e refúgio: especificidades, semelhanças e um breve estudo de casos.** [S.l.], [2014?]. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=9831384e2ed3938f>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

EUROPEAN COMMISSION. **European Solidarity**: A Refugee Relocation System. [S.l.], [2015?]. Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_solidarity_a_refugee_relocation_system_en.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2018.

FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE. UK Non-Humanitarian aid in response to the Syria Conflict. [S.l.], 2015. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/481277/Syria_UK_Non-Humanitarian_Support_-_Public_Document.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2018.

GAUCI, Jean-Pierre. FAQ: Brexit and UK Refugee Law and Policy. **British Institute of International and Comparative Law**, London, 2017. Disponível em: <https://www.biicl.org/documents/1531_faq_-_brexit_and_uk_refugee_law_and_policy.pdf?showdocument=1>. Acesso em: 12 nov. 2018.

HARVEY, Colin. **Refugees and Human Rights**: The future of international protection in the UK. Law Centre (NI) Refugee Week Lecture, Belfast, 19 Jun. 2015. Disponível em: <<http://www.lawcentreni.org/Publications/Refugees-and-Human-Rights-Colin-Harvey-lecture-2015.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

HARVEY, Colin. **Seeking Asylum in the UK. Problems and Prospects**. London: Butterworths, 2000. Disponível em: <https://books.google.co.uk/books?id=MQQP9yquqxC&printsec=frontcover&dq=public%20policy%20refugees%20uk&hl=en&sa=X&ved=0ahUKEwjmw6t6S6MDeAhXGTcAKHaFvBLOQ6AEIPTAD&fbclid=IwAR29CFC94ROjxyIh4RI6eGQ9gbCYB8u_ktn7w_MLqPWxjWm3Uvn1eg9taUU#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 10 nov. 2018.

HILL, Amelia. UK's asylum dispersal system close to "catastrophic failure". **The Guardian**, [S.l.], 6 Sept. 2018. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/uk>>

news/2018/sep/06/uk-asylum-dispersal-system-failure-letter-council-leaders>. Acesso em: 12 nov. 2018.

HOME OFFICE. About us. United Kingdom, [2018?]a. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/organisations/home-office/about?fbclid=IwAR30aqBuOHk23cfXChT38ly0ZelraHieo2tMdQ9I5u2hFQCzt45Ya26km70>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

HOME OFFICE. Claim Asylum in the UK. United Kingdom, [2018?]b. Disponível em: <<https://www.gov.uk/claim-asylum/decision>>. Acesso em: 14 mai. 2018.

HOME OFFICE. Dublin III Regulation. United Kingdom, 2017a. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/656666/dublin-III-regulation-v1_0.pdf?fbclid=IwAR15r5mljUPfDKzpKZ5qXi10pArE8qs_YKLZ4bdkauo3CZlaKLidQzdpPsE>. Acesso em: 16 nov. 2018.

HOME OFFICE. Immigration Rules Archive: 28 August 2018 to 31 October 2018. [S.l.], 2018a. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/754111/Immigration_Rules_-_Archive_28-08-2018.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2018.

HOME OFFICE. Integration loans policy guidance. United Kingdom, 2015. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/410929/Updated_loan_guidance_2015_v1_8.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2018.

HOME OFFICE. Refugee Leave. United Kingdom, 2017b. Disponível em: <<http://www.statewatch.org/news/2017/mar/uk-home-office-refugee-settlement-limits-policy-3-17.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

IMMIGRATION AND ASYLUM ACT 1999. [S.l.]: United Kingdom Govern, 1999. Disponível em: <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/33/section/94>>. Acesso em: 14 mai. 2018.

LYONS, Kate. Britain is one of worst places in western Europe for asylum seekers. **The Guardian**, Hamburg, 1 Mar. 2017. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/uk-news/2017/mar/01/britain-one-of-worst-places-western-europe-asylum-seekers>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

MAY, Bulman. More than 8.000 Syrian Refugees come to UK under plans to resettle 20.000 by 2020. 2017. **Independent**, [S.l.], 9 Nov. 2017. Disponível em: <<https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/syrian-refugees-uk-immigrants-resettlement-scheme-2020-numbers-a8044696.html>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

MAZZUOLI, V. **Curso de Direito Internacional Público**. Barra Funda: Editora Revista dos Tribunais Ltda. Ed. 4. 2010. Disponível em: <<http://noosfero.ucsal.br/articles/0010/4219/mazzuoli-curso-de-direito-internacional-publico-1-120.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

MCINTYRE, Nyamn. Government keeps asylum seekers “below subsistence levels” on a £5 a day. **Independent**, [S.l.], 19 Mar. 2017. Disponível em: <<https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/government-support-asylum-seekers-home-office-amber-rudd-section-95-immigration-refugees-poverty-a7637801.html>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

MIGRANT OBSERVATORY. **Migrants in the UK**: An overview, 2018. Disponível em: <<https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/briefings/migrants-in-the-uk-an-overview/>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Genebra: ACNUR, 1951. Disponível em:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1>. Acesso em: 10 abr. 2018.

NARDELLI, Alberto; ARNETT, George. How does UK refugee commitment compare with other countries? **The Guardian**, [S.l.], 08 Sept. 2015. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/news/datablog/2015/sep/08/uk-refugee-plan-comparison-european-countries>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

O QUE é 'Brexit' – e como pode afetar o Reino Unido e a União Europeia? **BBC Brasil**, [S.l.], 17 jun. 2016. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-36555376>> Acesso em: 11 nov. 2018.

PHILIPS, N.; HARDY, C. **Managing multiple identities: Discourse, legitimacy and resources in the UK refugee system**. Montreal: McGill University, 1997.

PRESS ASSOCIATION. UK is failing to take “fair share” of Syrian refugees, says Oxfam. **The Guardian**, [S.l.], 29 Mar. 2016. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/uk-news/2016/mar/29/uk-is-failing-to-take-fair-share-of-syrian-refugees-says-oxfam>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

REFUGEE COUNCIL. Asylum statistics Annual Trends February 2018. London: Refugee Council, 2018a. Disponível em: <https://www.refugeecouncil.org.uk/assets/0004/2566/Asylum_Statistics_Annual_Trends_Feb_2018.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2018.

REFUGEE COUNCIL. Asylum statistics Annual Trends May 2013. London: Refugee Council, 2013. Disponível em: <https://www.refugeecouncil.org.uk/assets/0002/7887/Asylum_Statistics_May_2013.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2018.

REFUGEE COUNCIL. The facts about asylum. London: Refugee Council, 2018b. Disponível em:

<https://www.refugeecouncil.org.uk/policy_research/the_truth_about_asylum/facts_about_asylum_-_page_5>. Acesso em: 10 abr. 2018.

REFUGEE COUNCIL. Top facts about refugees and people seeking asylum. London: Refugee Council, 2018c. Disponível em: <<https://www.refugeecouncil.org.uk/topfacts>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

TRAVIS, Alan. On Asylum and refugees, Britain left Europe years ago. **The Guardian**, [S.l.], 1 Mar. 2017. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/uk-news/2017/mar/01/how-britain-hard-stance-refugees-reshaping-european-policy>>. Acesso em: 15 mai. 2018.