

**O CONCEITO DE REFUGIADO:  
HISTORICIDADE E INSTITUCIONALIZAÇÃO**

Suzyanne Valeska Maciel de Sousa  
Mestranda pelo PPGCPRI /UFPB, Email: suzy\_ndbb@hotmail.com

**RESUMO**

Diante da emergência do tema de Refugiados no contexto internacional, surge a necessidade de compreender este conceito histórica e institucionalmente. Deste modo, o presente trabalho visa investigar e discutir o conceito de Refugiado em dois níveis: historicidade e institucionalização. Inicialmente busca-se abordar como o desenvolvimento das migrações na história humana levou ao surgimento do conceito de Refugiado, considerando as migrações de uma forma mais objetiva. A seguir, pretende-se situar historicamente e compreender a institucionalização do conceito a nível internacional, desde o aparecimento desta demanda até sua sintetização oficial pela Agência das Nações Unidas conhecida como Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Para os fins apresentados será utilizada uma abordagem essencialmente qualitativa, através de um levantamento bibliográfico, explorando diversos discursos de historiadores, tais como Hobsbawm (1995) e Lévêque (2009), além disso, será ainda analisado o mandato inicial da ACNUR, conhecido como Convenção de 1951.

**Palavras-Chave:** Refugiado; Historicidade; Institucionalização.

**1. INTRODUÇÃO**

O movimento de pessoas entre territórios e Estados é historicamente uma pauta de bastante importância internacional. Ondas migratórias marcaram e moldaram a história humana e muitos foram os seus catalisadores, podendo ser classificados como de natureza leve (migrações em busca de emprego, mais segurança ou estabilidade no país destino), ou de natureza grave (guerras, fome, revoltas, epidemias e tragédias naturais no país emissor).

A migração em si designa tão somente o movimento de pessoas entre territórios ou entre regiões de um mesmo território. De acordo com a Agência das Nações Unidas para Refugiados, chamada de Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), as pessoas deslocadas recebem diferentes denominações conforme com as

diferentes características e contextos de seu trânsito<sup>1</sup>, podendo ser: emigrantes, alguém que sai de seu país ou região para se estabelecer em outro lugar; imigrantes, aqueles que chegam a um país ou região diferente do seu para se estabelecerem; apátridas, aqueles que nascem sem nacionalidade ou têm sua nacionalidade retirada pelo Estado; deslocados internos, aqueles que se deslocam dentro de um mesmo território fugindo de conflitos ou outras ameaças à sobrevivência; asilados, alguém que saiu de seu Estado e recebeu a proteção de um Estado receptor; e por fim, os refugiados, objeto desta pesquisa.

A condição das pessoas categorizadas enquanto refugiados advém da consciência quanto à incapacidade de seus países de atender às suas necessidades mais básicas impossibilitando, não apenas a sua dignidade e cidadania, como a sua própria sobrevivência. Em decorrência de conflitos, internos ou externos, ou outra situação adversa que resulte em miséria, fome, doenças e/ou altos níveis de mortalidade, as pessoas submetidas às situações de risco se veem obrigadas a abandonar seu lugar de pertencimento e sua cultura, contra a sua vontade, como única forma de sobrevivência, tornando-se refugiadas em outros países.

Assim, o caráter de refugiado relaciona-se à evidência de suas necessidades negligenciadas, diferentemente do imigrante que se desloca em busca de melhores condições de vida, o refugiado desloca-se em busca de alguma condição de vida, dessa forma todo refugiado pode ser considerado um imigrante, mas nem todo imigrante pode ser considerado um refugiado (PARK, 2015).

Vale considerar que a natureza da situação de um refugiado denota uma condição incidental e transitória, dessa forma a sua adaptação completa aos modos de viver de seu país receptor revela-se indesejada por sua falta de sentido, visto que a principal finalidade tanto do refugiado como de seu país receptor é o retorno deste ao seu território de pertencimento, assim que este puder oferecer segurança e meios de uma subsistência digna.

Nesse sentido, o presente artigo teve como objetivo discutir o conceito de Refugiado a partir de sua historicidade, delineando seu caminho histórico até sua

---

<sup>1</sup> Conforme dados disponíveis no site da instituição: <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/perguntas-e-respostas/>.

institucionalização a nível internacional. Para tanto, foi realizada uma abordagem qualitativa.

Num primeiro momento, foi analisado como o desenvolvimento das migrações na história humana levou ao surgimento do conceito de Refugiado, abordando as migrações de uma forma material, mais objetiva, esta fase pautou-se num levantamento bibliográfico, explorando diversos discursos de historiadores acerca das formulações e usos que envolveram as primeiras práticas de refúgio.

Em seguida buscou-se compreender a institucionalização do conceito a nível internacional desde o surgimento desta demanda até sua sintetização oficial pela Agência das Nações Unidas (ONU), conhecida como Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).

## **2. HISTORICIDADE**

O conceito de refugiado, assim como qualquer outro conceito, é um constructo cultural, portanto é passível de problematização. O termo não surgiu em sua forma sistematizada como apresentado nos parágrafos anteriores, mas foi construído sob moldes de pensamentos e intenções, seu desenvolvimento representa os valores de uma época, sua cultura.

A compreensão de um objeto de pesquisa passa essencialmente pela compreensão profunda de seu conceito. Não obstante, é importante ter em mente que nenhum conceito, nem nas ciências humanas e nem nas exatas, é absoluto, pois eles estão sujeitos a uma historicidade.

Assim, “Nenhum desses conceitos é ‘dado’, eles são todos construídos segundo o projeto que se persegue e são socialmente aceitos. É por isto que se poderia dizer que uma disciplina científica é menos determinada por seu objeto do que por seu objetivo” (FOUREZ, 1995). O fazer científico não é neutro, ele não descobre objetivamente seu objeto, mas elabora seu objeto de acordo com suas finalidades e o interpreta e explica segundo padrões mentais subjetivos.

As ciências e disciplinas desde seus surgimentos passam por constantes evoluções, em decorrência disto seus conceitos e regras sofrem alterações podendo ser aperfeiçoados ou substituídos por novos paradigmas. O conceito de átomo, por

exemplo, hoje tão importante e necessário para a ciência como um todo, foi formulado em uma determinada época, por uma determinada cultura, a partir da verificação de uma demanda e de uma observação ou estudo. Dessa forma, os conceitos refletem e representam construções mentais sintetizadas sob a influência de um contexto cultural.

A História constitui um parâmetro eficaz para uma percepção mais profunda de um conceito, visto que possibilita situar seu surgimento em um dado momento a fim de analisar os contextos sociais, políticos e econômicos que influenciaram seu surgimento e desenvolvimento segundo os moldes estabelecidos. Não é objetivo, contudo, questionar uma veracidade ou efetividade do conceito estudado, mas tão somente investigar as características envolvidas em sua construção.

Isto posto, para alcançar o entendimento do conceito de Refugiado faz-se necessário entendê-lo enquanto um constructo sócio-cultural de determinado período histórico, ou seja, abordar a sua historicidade.

## **2.1 O REFUGIADO NA HISTÓRIA**

As migrações entre regiões podem ser verificadas já no início do desenvolvimento humano, desde o período Paleolítico o gênero *homo* já é marcado fortemente pelos deslocamentos. Mesmo após o desenvolvimento da agricultura, que permitiu o sedentarismo no período Neolítico, os grupos populacionais continuaram em movimento migratório, a exemplo da dinâmica das migrações indo-europeias<sup>2</sup>. Neste tempo, no entanto, movimentos com as características de busca por refúgio não podem ser verificados ou discutidos devido à limitação material das fontes históricas.

Na antiguidade clássica, a busca por refúgio tornou-se tema político pela primeira vez. É da Grécia antiga a origem da palavra “asilo”, que surge da junção da partícula “a”, que para os gregos denotava negação, com a palavra *asylao*, cujo sentido seria o mesmo de retirar ou extrair, assim a palavra grega *asylon* significava a proteção às pessoas que procuravam abrigo em outras cidades por quaisquer motivos, dentre eles a perseguição (ANDRADE, 2001 *apud* PEREIRA, 2009).

---

<sup>2</sup> Para saber mais consulte: As primeiras civilizações da idade da Pedra aos povos Semitas (LÉVÊQUE, 2009).

Assim, até a síntese e instituição do conceito elaborado de refúgio, a palavra “asilo” foi empregada nos contextos que hoje se designam como referentes ao refúgio. Cabe ressaltar que, atualmente, o conceito de asilo ainda é utilizado e possui suas próprias diretrizes no Direito Internacional. Asilo e refúgio hoje se referem a situações jurídicas diversas, mas que se aproximam em seus objetivos de proteção as pessoas que sofrem perseguições.

Ainda no contexto da Grécia Antiga, a noção de asilo, citada anteriormente, já era utilizada como um direito concedido pelos governos das cidades-estados as pessoas sob perseguição. Havia locais designados para o abrigo e proteção destas pessoas, sendo principalmente templos religiosos, ambientes sagrados ou moradias de governantes (PEREIRA, 2009). A hospitalidade era um valor importante para a cultura helênica.

No Período Imperial romano foi desenvolvida a estrutura básica do seu Direito, este por sua vez constituiu o primeiro sistema jurídico escrito, formal e sistematizado. O direito de asilo possuía um instituto jurídico próprio e tinha por objetivo a proteção das pessoas que sofriam perseguições injustas (PEREIRA, 2009). Dessa forma, pessoas que buscavam asilo em virtude de outros motivos, como condenações por crimes, não eram acobertadas por este estatuto.

No medievo, com a decadência do Império Romano, o Direito Romano também sofreu declínio. A legislação na Idade Média passou a ser intrinsecamente ligada à religião católica apostólica romana que sofria forte internacionalização, desta forma o direito de asilo, isto é, a busca por proteção por perseguições, passou a ser vinculado às construções religiosas, como mosteiros, conventos e igrejas (ARAÚJO; ALMEIDA, 2001). O domínio da igreja católica neste período permitia que ela detivesse um poder determinante sobre os indivíduos sob perseguição, pois eram os representantes religiosos quem definiam a quem conceder o asilo.

Por conseguinte, a Idade Moderna contou com inúmeras reestruturações e rompeu com o modelo de política atrelada à religião da Idade Média. A laicização do Estado permitiu que o domínio sobre o tema das pessoas em deslocamento forçado retornasse para as mãos do Estado.

É necessário considerar a importância do desenvolvimento do conceito de asilo, visto que ao longo da História o mesmo foi utilizado para tratar das situações políticas

que envolveram refugiados, antes que este termo fosse estruturado. Outro conceito que estará intrinsecamente ligado às práticas de refúgio é o conceito de migrante, como será debatido no tópico seguinte.

Após compreender como se delineou o uso material e objetivo do refúgio o próximo passo é investigar sua consolidação numa perspectiva coletiva, social e jurídica. Para tanto, será analisado seu desenvolvimento e instrumentalização no contexto internacional, principalmente pelos atores supranacionais.

### **3. INSTITUCIONALIZAÇÃO**

A princípio, cabe elucidar que não existe uma datação acerca do surgimento do termo Refugiado, não obstante para os fins deste trabalho não será buscada uma “origem histórica”, pois se entende que tal esforço é não apenas impossível como infrutífero.

O uso do conceito de Refugiado foi utilizado regionalmente desde a modernidade para designar as pessoas deslocadas em função de guerras civis, revoltas, epidemias, entre outros.

A internacionalização da noção de refúgio, por sua vez, adveio da grande demanda deflagrada pelos acontecimentos mundiais do início do século XX. A violência que atingia grande parte do globo gerou enormes fluxos de migrantes e refugiados, um verdadeiro fenômeno de massa, criando a necessidade de lidar com este problema no nível da política internacional.

A Primeira Guerra Mundial e a Revolução Russa forçaram milhões de pessoas a se deslocarem como refugiados, ou por compulsórias “trocas de população” entre Estados, que equivaliam a mesma coisa. Um total de 1,3 milhão de gregos foi repatriado para a Grécia, sobretudo da Turquia; 400 mil turcos foram decantados no Estado que os reclamava; cerca de 200 mil búlgaros passaram para o diminuído território que tinha o seu nome nacional; enquanto 1,5 ou talvez 2 milhões de nacionais russos, fugindo da Revolução Russa ou no lado perdedor da Guerra Civil russa, se viram sem pátria. Foi sobretudo para estes, mais do que para os 300 mil armênios que fugiam do genocídio, que se inventou um novo documento para aqueles que, num mundo cada vez mais burocratizado, não tinham existência burocrática em qualquer Estado: o chamado passaporte Nansen da Liga das Nações [...] Numa estimativa por cima, os anos 1914-22 geraram entre 4 e 5 milhões de refugiados. (HOBSBAWN, 1995, p. 57-58)

É importante ressaltar que nesta época os conceitos de refugiado, migrante, apátrida, deslocado interno e asilado ainda não possuíam uma delimitação sistemática, sendo utilizados conforme a necessidade de cada contexto. Ao fim da Primeira Guerra milhões de pessoas encontravam-se distantes de seu lugar de pertencimento, sem lar, sem cidadania e sem direitos sociais ou políticos.

O início formal dos esforços internacionais de assistência aos refugiados deu-se em 1921 através da primeira organização para a proteção de refugiados denominada de Alto Comissariado para Refugiados Russos, que atuou até 1930. Esta organização foi resultado de um trabalho conjunto do Comitê Internacional da Cruz Vermelha e da Liga das Nações e teve o objetivo de prestar assistência aos milhões de russos refugiados em virtude da Revolução Russa e/ou Guerra Civil russa (BARICHELLO; DE ARAUJO, 2015).

Neste momento, no entanto, os direitos dos Refugiados não gozavam de uma oficialidade internacional. O primeiro marco para a conquista destes direitos só veio a ser conquistado após a Segunda Grande Guerra Mundial, e foi a **Declaração Universal dos Direitos Humanos**<sup>3</sup>, de 1948. Elaborada pela, recém criada, Organização das Nações Unidas (ONU), a Declaração instituiu internacionalmente a primeira forma de proteção às pessoas em vulnerabilidade (HUNT, 2009).

Conforme o documento, os chamados Direitos Humanos evidenciam-se enquanto uma necessidade no justo momento em que os indivíduos encontram-se desprovidos de seus direitos mais básicos – como, por exemplo, na ocorrência de um conflito bélico em que pessoas são desprovidas de seus direitos à moradia, trabalho, liberdade de expressão ou liberdade de trânsito. Dessa forma, os Direitos Humanos, por sua natureza universalizante, passaram a constituir o principal elemento legal de assistência internacional aos Refugiados.

Por conseguinte, a agência da ONU para refugiados, chamada de Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), foi criada em 1950 para auxiliar os milhões de europeus que fugiram ou perderam suas casas em virtude da Segunda Guerra Mundial. Seu primeiro mandato tornou-se o principal Regime

---

<sup>3</sup> Documento disponível em: [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)

Internacional de Refugiados, a **Convenção de 1951**<sup>4</sup> definiu quem seriam os “Refugiados” e esclareceu os direitos e deveres entre os mesmos e os países que os acolhessem.

Enquanto fundamento legal a Convenção, bem como os tratados e acordos elaborados posteriormente pela ACNUR, serviram de amparo para o trabalho da organização na proteção aos refugiados no contexto internacional, além de consolidar-se enquanto pressuposto legal para o desenvolvimento de instrumentos mais locais tanto em países como em instituições, internacionais ou não. O Regime Internacional de Refugiados é atualmente um Regime já bem consolidado que influencia seus países signatários de forma a instruir desde a construção de constituições e tratados, à ação de ONGs e às mais variadas instituições.

Cabe ressaltar que a Convenção passou por diversas reelaborações e atualizações ao longo dos anos a fim de adequar-se às demandas que os novos contextos foram exigindo. Assim, o texto no qual se baseia a presente análise é a sua versão mais atualizada, contudo pode-se ratificar que a essência do documento permanece a mesma desde a sua criação, fato que a mantém como a máxima referência internacional para o assunto de refugiados.

A ACNUR apresenta diversas definições para pessoas em deslocamentos, sendo elas: refugiados, deslocados internos, solicitantes de refúgio, apátridas e repatriados. Assim, para a ACNUR, conforme o segundo parágrafo do artigo 1º, refugiado é a pessoa que

[...] temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 1951)

Dois pontos principais podem ser destacados acerca da construção desta concepção. Em primeiro lugar, seu enfoque está na saída das pessoas de seu lugar de

---

<sup>4</sup> Documento disponível em:  
[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf)

pertencimento, desta forma a idéia central do conceito está na emergência da necessidade deste deslocamento.

Por conseguinte, pode-se depreender tanto deste trecho como de todo o documento seu objetivo primordial de tratar da vulnerabilidade das pessoas em situação de refúgio, isto é, em sua estruturação teórica a ACNUR preocupa-se em chamar atenção para a proteção da situação econômica, social e física do refugiado. Como se pode depreender do capítulo 4 do documento da **Convenção de 1951**, dedicado ao bem-estar dos refugiados, onde podem ser encontrados os seguintes trechos:

Art. 21 - Alojamento

No que concerne ao alojamento, os Estados Contratantes darão, na medida em que esta questão seja regulada por leis ou regulamentos ou seja submetida ao controle das autoridades públicas, aos refugiados que residam regularmente no seu território, tratamento tão favorável quanto possível e, em todo caso, tratamento não menos favorável do que o que é dado, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral. [...]

Art. 23 - Assistência pública

Os Estados Contratantes darão aos refugiados que residam regularmente no seu território o mesmo tratamento em matéria de assistência e de socorros públicos que é dado aos seus nacionais. (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 1951)

Além disso, o documento ainda estabelece diversas referências aos outros direitos básicos dos refugiados, como a liberdade de movimento (art. 26), a liberdade de religião (art. 4), o direito à educação (art. 22), o direito à não discriminação (art. 3), entre outros. Desta forma, a abordagem da ACNUR pode ser considerada de caráter humanitário.

Retomando a contextualização histórica, o fenômeno da Guerra Fria (1945-1991) trouxe novos desafios para as configurações das migrações internacionais.

Infelizmente, nas sombrias décadas de 1970 e 1980, tornou-se cada vez mais difícil separar a migração por trabalho das torrentes de homens, mulheres e crianças que fugiam ou eram desenraizadas por fome, perseguição política ou étnica, guerra e guerra civil, assim pondo os países do Primeiro Mundo, igualmente empenhados (em teoria) em ajudar aos refugiados e (na prática) impedir a imigração dos países pobres, em sérios problemas de casuísmo político e legal. (HOBSBAWN, 1995, p. 356)

Dessa forma, pode-se compreender que, a despeito da existência de um Regime Internacional de Refugiados, na prática o conceito de Refugiado ainda mesclava-se ao de migrante no contexto internacional, principalmente do que se referia a legislação

doméstica dos Estados. Cabe destacar que, desta vez, a demanda tem um caráter mais político e prático.

Neste novo cenário, Hobsbawn (1995, p. 356) esclarece que “Com exceção dos EUA, e em menor escala Canadá e Austrália, que encorajavam ou permitiam a imigração em massa do Terceiro Mundo, os países do Primeiro Mundo optaram por mantê-los fora sob uma crescente xenofobia entre suas populações locais.”

Interessava aos países mais desenvolvidos o controle sobre quem atravessava suas fronteiras, assim a institucionalização do Refúgio tornou-se uma demanda necessária também para os Estados. Pois, por um lado regular a entrada de pessoas pelas fronteiras de seus Estados e, por outro, não prejudicar a sua reputação internacional enquanto defensor dos Direitos Humanos.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A evolução das migrações na história humana levou ao desenvolvimento político do conceito de Refugiado e as primeiras práticas de refúgio surgiram associadas ao conceito de asilo e também de migrante.

Conclui-se que as características primordiais que destacam na história as práticas de refúgio são: perseguição e extraterritorialidade. Estas são, essencialmente, as noções que norteiam a pesquisa historiográfica acerca dos usos do conceito de Refugiado.

A institucionalização do conceito a nível internacional foi uma demanda consequente de fatos históricos que envolveram os principais atores internacionais, como as Grandes Guerras Mundiais. Esta institucionalização deu-se através de fases e expandiu-se gradualmente até ganhar um Regime Internacional próprio, bem consolidado.

Atualmente a ACNUR, enquanto agência das Nações Unidas, preocupa-se com a proteção aos refugiados em caráter mundial produzindo modelos e diretrizes mais gerais a serem aplicados pelas demais instituições e países, sendo desta forma a principal elaboradora do Regime Internacional de Refugiados. Sua abordagem tem, assim, um caráter mais humanitário.

Por fim, aponta-se que é importante ter em mente que a questão dos refugiados envolve dois posicionamentos principais, ou duas formas de abordar e analisar a mesma questão. Por um lado, há o ponto de vista das evidentes necessidades dos refugiados, que se encontram em situação de risco, e, por outro, há a obrigação de proteger os recursos pertencentes aos cidadãos do Estado receptor. De forma que, as diferentes elaborações e territorializações dos Regimes de Refugiados representam estes dois interesses, ora em choque, ora em cooperação.

## **5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto Dos Refugiados**. 1951. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf) Acesso em: 12 de dez de 2018.

ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (coordenadores). **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BARICHELLO, Stefania Eugenia; DE ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso. Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado. **Revista do Direito**, v. 2, n. 46, p. 104-134, 2015.

FOUREZ, Gerard. O método científico: a ciência como disciplina intelectual. In: Fourez G. **A construção das ciências**. Introdução à filosofia e a ética das ciências. São Paulo: UNESP, p. 103-43, 1995.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX**. Editora Companhia das Letras, 1995.

HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos: uma história**. Editora Companhia das Letras, 2009.

LÉVÊQUE, Pierre. **As primeiras civilizações da idade da Pedra aos povos Semitas**. 2009.

PARK, Jeanne. **Europe's Migration Crisis**. New York: Council of Foreign Relations. p. 311-325, 2015.

PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O direito internacional dos refugiados: análise crítica do conceito "refugiado ambiental"**. Dissertação (Mestrado em Direito Público). Del Rey, 2009.