



**FACULDADE BAIANA DE DIREITO**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**MARIÁ BELO HAZIN**

**A (IN) EFETIVIDADE DOS DIREITOS HUMANOS DOS  
REFUGIADOS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA EFICÁCIA  
SOCIAL DA LEI DE MIGRAÇÃO QUANTO AOS  
VENEZUELANOS**

Salvador  
2020

**MARIÁ BELO HAZIN**

**A (IN) EFETIVIDADE DOS DIREITOS HUMANOS DOS  
REFUGIADOS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA EFICÁCIA  
SOCIAL DA LEI DE MIGRAÇÃO QUANTO AOS  
VENEZUELANOS.**

Monografia apresentada ao curso de graduação em  
Direito, Faculdade Baiana de Direito, como requisito  
parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Gabriel Marques

Salvador  
2020

**TERMO DE APROVAÇÃO**

**MARIÁ BELO HAZIN**

**A (IN) EFETIVIDADE DOS DIREITOS HUMANOS DOS  
REFUGIADOS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA EFICÁCIA  
SOCIAL DA LEI DE MIGRAÇÃO QUANTO AOS  
VENEZUELANOS.**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito,  
Faculdade Baiana de Direito, pela seguinte banca examinadora:

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Salvador, \_\_\_\_/\_\_\_\_/ 2020.

Dedico esta monografia ao que há de mais essencial no meu coração, para que eu nunca me esqueça das minhas raízes.

## AGRADECIMENTOS

Lembro como se fosse hoje do meu primeiro dia de aula. Lembro daquela menina, que desde o início sempre foi apaixonada pelo Direito Internacional e tinha olhos curiosos para descobrir o mundo do Direito. De lá pra cá muita coisa mudou; amadureci, cresci, deixei algumas coisas para trás e outras carreguei comigo sempre. Fato é que o meu amor pelo direito, mais especificamente pelos direitos humanos e pelo direito internacional, só aumentou, razão pela qual escolhi meu tema.

Como em tudo na vida, jamais conseguiria chegar até aqui sem a minha rede de suporte. Assim, agradeço em primeiro lugar pela vida a Deus, à Virgem Mãe e ao meu Mestre, José Gabriel da Costa, de onde recebi todo amparo que tantas vezes precisei e onde busco tudo o que meu espírito precisa, aprendendo que tudo tem seu Tempo e sendo grata, em especial, por quem tenho no meu caminho.

Aos meus pais, Sérgio e Rita, sou grata pela vida, pelos inúmeros momentos de compreensão e paciência comigo e por todo o amor que sempre recebi. Vocês são as pessoas que eu mais amo nessa vida e sou grata à Vida por ser filha de vocês!

À minha família, em especial aos meus irmãos, Elaine, Paula, Adriano e Mariana, grata pelos incontáveis momentos de compreensão pela ausência, muitas vezes necessária, para que eu pudesse concluir esse trabalho e por todo o amor e bom humor que sempre tivemos, tornando a vida mais leve. Às minhas avós, Iracy e Dyrce, grata pelas risadas e pelos momentos que ficarão para sempre guardados no coração. Aos meus sobrinhos, Bento e Alice, grata por alegrarem e colorirem minha vida, tendo o condão de me lembrar sempre das belezas e das alegrias do mundo infantil.

À minha Dinda amada, Antônia Torreão, meu espelho do mundo acadêmico e um dos meus exemplos da vida, grata pelos diversos conselhos, colo e pelo seu exemplo! Te amo!

Ao meu Dindo, Ruy Fabiano, grata pelo seu amor e pelas conversas produtivas que tivemos! Agradeço também à família Rabello, especialmente à Clara e Ruy, pelas conversas da madrugada em momentos tão necessários e pela amizade de sempre!

Agradeço também aos Escritórios Freire, Gerbasi, Bittencourt e Macêdo e ao Robson Sant'ana Consultoria e Advocacia, que foram essenciais para a minha formação acadêmica. Ao meu Orientador, Prof. Gabriel Marques, grata por toda a ajuda, observações e diálogos construtivos para a finalização desta monografia.

Ser mootie é uma parte essencial do meu caminho profissional e, por isso, sou grata ao Jessup e ao Vis por terem me proporcionado a oportunidade de aprender e crescer, como profissional e como ser humano. Poderia escrever páginas aqui sobre a importância dessas competições na minha vida, mas fica aqui a minha gratidão pelas amigadas que construí a partir delas, em especial Thaís, Eric, Mariana, Arick, Bia e Ananda.

Por fim, mas não menos importante, não posso deixar de agradecer aos meus amigos queridos, que são o meu tesouro na vida e fazem parte das minhas certezas nesse mundo: Júlia, Gabriela, Joana. Gratidão também aos meus presentinhos de Lisboa, em especial a Rafaella e Letícia, pelas madrugadas à fio escrevendo pelo Zoom, sendo meu incentivo quando queria simplesmente dormir. Grata às minhas Fadas, por vibrarem comigo a cada conquista e a cada tópico finalizado.

"Não sou nem ateniense, nem grego, mas sim um cidadão do mundo."  
Plutarco

## RESUMO

A presente monografia tem a finalidade de compreender se o Brasil, através da sua Lei de Migração e da política migratória adotada pelo país, consegue garantir a efetividade dos direitos humanos dos refugiados, em especial em relação aos Venezuelanos. Inicialmente fora delimitado o conceito de refugiado tanto sob a ótica do Direito Internacional, por meio da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, assim como a ampliação desse conceito, trazida inicialmente pela Declaração de Cartagena de 1984 e adotada pelo Brasil por meio da Lei 9.474/97. Adiante, fora analisado o papel do Comitê Nacional para os Refugiados, assim como foi demonstrada a diferenciação entre os conceitos de migração, apatridia, asilo e refúgio. Em seguida, foram analisados os tratamentos históricos ofertados ao migrante pelo Brasil, evidenciando o tratamento ofertado pelo Estatuto do Estrangeiro e os avanços trazidos à baila pela Lei de Migração – que foi analisada sob o prisma do Direito Internacional e do Direito Constitucional, como um instrumento de efetivação do princípio da Dignidade da Pessoa Humana. Por fim, fora avaliada a eficácia social da Lei de Migração no que se refere à efetividade dos direitos fundamentais dos refugiados venezuelanos no país. Para tanto, uma contextualização da situação vivida na Venezuela foi feita e, depois, foram analisados os impactos do fluxo crescente de Venezuelanos no Estado de Roraima, que perpassa por dificuldades de inserção no mercado de trabalho, de obtenção de uma qualificação profissional adequada e falta de acesso aos serviços básicos para garantia do mínimo existencial dos refugiados em razão da incapacidade do Estado de alocar, sozinho, todos esses refugiados no sistema de saúde, educação e no mercado de trabalho. Foram analisados também os projetos Atuação em Rede e a Operação Acolhida. Não obstante aos esforços realizados principalmente tanto pela ACNUR quanto pela Operação Acolhida, o presente trabalho identificou que os programas de interiorização e as políticas públicas existentes ainda não são suficientes para atender a todos os refugiados, ao passo que diversos se encontram em uma situação de vulnerabilidade extrema, inclusive em situação de rua. Assim, as políticas públicas existentes precisam ser fortalecidas, de modo que um investimento maior seja realizado para a ampliação dos projetos de interiorização existentes, que demonstram ser a única maneira viável de amenizar a sobrecarga existente no Estado de Roraima e de, conseqüentemente, alocar melhor os refugiados no mercado de trabalho. Tudo isso deve ser realizado por meio do fortalecimento da rede de apoio aos programas de migração, envolvendo níveis Estaduais, Municipais e Federais, além da sociedade civil e das instituições não governamentais, de modo que seja diminuída a distância entre a realidade dos migrantes no sentido lato no Brasil e os direitos positivados pela Lei de Migração e por todo o arcabouço legal que envolve a política migratória brasileira.

**Palavras-chave:** Refugiados; Venezuelanos, Direitos Fundamentais, Lei de Migração, Efetividade, Interiorização, ACNUR.

## ABSTRACT

This thesis aims to understand whether Brazil, through its Migration Law and its migratory policies, can guarantee the effectiveness of the human rights of refugees, specially the Venezuelans. Initially the term refugee was established both under the concept of International Law, by the means of the Convention of 1951 and of the Protocol of 1967, as well as by the expansion of this term, brought initially by the Declaration of Cartagena of 1984 and adopted by Brazil through the Law 9.474/97. Further ahead in this paper, the role of the National Committee for Refugees is analyzed and the difference between the concepts of migration, statelessness, asylum and refugee is explained. The next subject to be approached is an analysis of the historical treatment offered by Brazil to its migrants, highlighting the treatment offered by the Foreigner's Statute and the progress achieved through the Migration Law – this analysis was done from the perspective of the International Law and of the Constitutional Law as an instrument for assuring the principle of the Human Dignity. Ultimately, an analysis on the social effectiveness of the Migration Law regarding the protection of the fundamental rights of Venezuelan refugees in Brazil is presented. A contextual analysis of the situation endured in Venezuela by the migrants was done followed by an analysis on the consequences of the increasing flow of Venezuelans in the State of Roraima; consequences that can range from difficulties of insertion in the labor market and to obtain an adequate professional qualification to the lack of access to basic services that can provide the minimum living conditions for the refugees to survive. These problems are caused by the inability of the State to manage by itself the insertion of all these refugees in the healthcare and educational systems as well as in the labor market. The projects Networking and Welcome Operation were also analyzed further ahead in this paper. Notwithstanding the efforts performed mainly by ACNUR and by Welcome Operation, this has identified that the programs of interiorization (moving Venezuelans from Roraima to other Brazilian states) and the existing public policies still aren't enough to attend all refugees, whilst many of them are living in a situation of extreme vulnerability, including homelessness. Thus, the existing public policies need to be strengthened, so a bigger investment can be done to enable the expansion of the interiorization projects that already exist, which proves to be the only viable way to ease the overflow of migrants in the State of Roraima and to insert the refugees in the labor market. All this must be done through the strengthening of a network support of migration programs, involving State, Municipal and Federal efforts, as well as the civil society and non-governmental institutions, so that the distance between the reality of the migrants in Brazil and the rights guaranteed by the Migration Law and by legal the framework that orients the Brazilian migratory policies.

**Key-words:** Refugees; Venezuelans; Fundamental Rights; Migration Law; Effectiveness; Interiorization; ACNUR.



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
Art.	Artigo
CF/88	Constituição Federal de 1988
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados
DPU	Defensoria Pública da União
ESMPU	Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU)
IMDH	Instituto Migrações e Direitos Humanos
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MPT	Ministério Público do Trabalho
OIM	Organização Internacional de Migração
ONU	Organização das Nações Unidas
PARR	Programa de Apoio para a Realocação dos Refugiados
PF	Polícia Federal
PFDC	Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão
R4V	Response for Venezuelans
RMRP	Regional Refugee and Migrant Response Plan
STF	Supremo Tribunal Federal
UNFPA	Fundo de População das Nações Unidas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

## LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS E TABELAS

Tabela 01	Análise da tabela do CONARE com decisões sobre pedidos de reconhecimento de refugiado feitos em 2015.....	82
Tabela 02	Ano da solicitação dos pedidos de refúgio analisados.....	83
Tabela 03	Análise da tabela do CONARE com decisões sobre pedidos de reconhecimento de refugiados feitos em 2016.....	83
Tabela 04	Ano da solicitação dos pedidos de refúgio analisados.....	83
Tabela 05	Análise da tabela do CONARE com decisões sobre pedidos de reconhecimento de refugiados feitos em 2018.....	84
Tabela 06	Ano da solicitação dos pedidos de refúgio analisados.....	84
Tabela 07	Análise da tabela do CONARE com decisões sobre pedidos de reconhecimento de refugiados feitos em 2019.....	86
Tabela 08	Ano da solicitação dos pedidos de refúgio analisados.....	87
Tabela 09	Comparativo entre solicitações de refúgio e registros de venezuelanos mês a mês (ativos).....	88
Tabela 10	Estimativa do número de migrantes e refugiados venezuelanos desabrigados em Boa Vista (RR).....	91
Gráfico 1	Situação laboral vs Tempo no Brasil.....	95
Tabela 11	Movimentação de imigrantes venezuelanos no mercado de trabalho formal, por ano, segundo escolaridade em 2019.....	100
Tabela 12	Perfis profissionais mais frequentes.....	102
Tabela 13	Beneficiários desde abril de 2018.....	113
Tabela 14	RMRP.....	120

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>2 AS CRISES HUMANITÁRIAS DE REFUGIADOS E SEUS IMPACTOS.....</b>	<b>16</b>
2.1 OS DIREITOS HUMANOS E SUA NORMATIVIDADE INTERNACIONAL.....	21
2.2 DIREITOS HUMANOS OU DIREITOS FUNDAMENTAIS?.....	28
2.3 DO CONCEITO DE REFUGIADO À LUZ DO PROTOCOLO DE 1967 E DO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....	31
<b>2.3.1 O papel do Comitê Nacional para os Refugiados.....</b>	<b>37</b>
<b>2.3.2 Do direito ao asilo e suas diferenças em relação ao instituto do refúgio.....</b>	<b>40</b>
2.4 DAS DIFERENÇAS ENTRE O CONCEITO DE MIGRAÇÃO E O CONCEITO DE REFUGIADOS.....	43
<b>2.4.1 Do <i>Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration</i>.....</b>	<b>47</b>
<b>2.4.2 Do <i>Global Compact for Refugees</i>.....</b>	<b>49</b>
<b>3 A NOVA LEI DE MIGRAÇÃO À LUZ DA ORDEM INTERNACIONAL E CONSTITUCIONAL.....</b>	<b>53</b>
3.1 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A TUTELA DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA.....	54
<b>3.1.1 O tratamento jurídico do migrante no Brasil: um panorama histórico.....</b>	<b>56</b>
<b>3.1.2 O estatuto do estrangeiro: escopo e ideia do estrangeiro como “alienígena”.....</b>	<b>60</b>
<b>3.1.3 A nova lei de migração e o artigo 4º da Constituição Federal de 1988.....</b>	<b>62</b>
3.2 A LEI DE MIGRAÇÃO E O RECONHECIMENTO DA UNIVERSALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS.....	65
<b>4 EFICÁCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DOS REFUGIADOS VENEZUELANOS NO BRASIL.....</b>	<b>67</b>
4.1 DO CONCEITO DE EFICÁCIA SOCIAL E EFETIVIDADE.....	71
4.2 DA CRISE VENEZUELANA.....	72
<b>4.2.1 Breve resumo dos fatos que levaram à crise hoje vivida pela Venezuela.....</b>	<b>74</b>
<b>4.2.2 O Brasil e os refugiados venezuelanos.....</b>	<b>78</b>
4.3 OS IMPACTOS DO FLUXO MIGRATÓRIO DOS REFUGIADOS VENEZUELANOS NO ESTADO DE RORAIMA.....	89
<b>4.3.1 Do acesso ao mercado de trabalho.....</b>	<b>95</b>

<b>4.3.2 Das dificuldades de revalidação do diploma e de acesso aos programas de qualificação profissional.....</b>	<b>100</b>
<b>4.3.3 O projeto Atuação em Rede e a Operação Acolhida.....</b>	<b>107</b>
<b>4.4 DA NECESSIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EFETIVAS DE INTEGRAÇÃO.....</b>	<b>115</b>
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>125</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	

## 1 INTRODUÇÃO

A crise vivida pela Venezuela desde 2015 se tornou palco de uma das maiores crises humanitárias vivenciadas no mundo, gerando um fluxo, especialmente na América Latina, cada vez mais crescente de venezuelanos em situação de vulnerabilidade extrema. O Brasil, por ser um dos países que faz fronteira com a Venezuela e em decorrência de sua política migratória, vêm ocupando ao longo dos anos um papel cada vez mais crucial na recepção desses migrantes que, em razão da adoção do conceito ampliado de refúgio contida na Declaração de Cartagena de 1984, adotada pela Lei de Refúgio do Brasil, são tidos como refugiados para o ordenamento interno, assim como são reconhecido como tais pelo ACNUR.

O ser humano deve ser considerado independentemente de sua origem cultural, estatal ou étnica. É fundamental que as políticas sociais ao redor do mundo avancem a fim de diminuir o estranhamento social que muitas vezes os refugiados sofrem, visando inseri-los da forma mais natural possível em nossa sociedade. Vale ressaltar que os refugiados em geral, por sua condição, já são vulneráveis psicologicamente e sujeitos à sérios traumas por conta de sua situação.

Assim, cabe tanto ao Estado quanto à sociedade, ter uma visão mais humana e igualitária, de modo a acolher esses seres humanos que se encontram em uma situação mais que delicada, para fins de dar-lhes uma espécie de porto seguro, combatendo a xenofobia e garantindo, assim, a efetividade dos direitos fundamentais do ser humano como um todo, caminhando para a ideia de Direito Internacional de Solidariedade. A relevância de tal tema é imensurável em face ao crescente número do fluxo migratório dos refugiados, em diversos lugares do mundo e, em especial no Brasil, tendo em vista o crescente fluxo de refugiados em decorrência da crise sofrida pela Venezuela.

Em 2017, entrou em vigor no Brasil a Lei de Migração, que trouxe consigo a inovação necessária à política migratória do país, uma vez que o documento legal anterior, o Estatuto do Estrangeiro, entendia que o migrante era uma ameaça à segurança nacional e não estava em harmonia com princípios adotados pela Carta Magna.

Juridicamente falando, tal tema tem extrema importância, já que a presente monografia visa analisar se o Brasil está preparado para receber tamanho fluxo migratório, assim como se a política interna de inserção e efetivação dos direitos fundamentais dos refugiados encontra-se adequada e efetiva. Averiguar, portanto, a eficácia da Lei de Migração, que é uma das leis mais

avançadas a título de direitos humanos, torna-se fundamental para verificar se, na prática, tal Lei tem sido efetiva e se, mesmo diante da crise experimentada pelo país, tal Lei tem alcançado seu objetivo precípua no que tange aos refugiados: a efetividade dos seus direitos fundamentais em solo nacional.

O presente trabalho foi realizado a partir de uma pesquisa predominantemente qualitativa bibliográfica, visando contrapor ideias dos diversos documentos e doutrinas do Direito Internacional, bem como dos Direitos Humanos, do Direito Constitucional Brasileiro, da própria Lei de Migração, assim como dados da ACNUR, do CONARE, do R4V, da Polícia Federal e de outros institutos com o intuito de analisar a efetividade dos direitos fundamentais dos refugiados no Brasil e a adequação ou não da Lei de Migração para atender às necessidades emergentes, bem como analisar a eficácia normativa da lei. Foram utilizadas diversas fontes de pesquisas bibliográficas, como a Internet, Livros, Tratados, *Guidelines* da ONU e de suas respectivas agências, como a ACNUR, Artigos Científicos, Periódicos da CAPES, dentre outros.

Para realizar tal análise, o método mais adequado a ser utilizado na presente monografia foi o método Hipotético-Dedutivo, na medida em que para resolver tal situação é fundamental analisar a questão da eficácia da Lei de Migração atual em relação aos refugiados dentro de um contexto social, analisando também sua adequação para situações de crise como a vivida pelo país hoje em conjunto com a crescente demanda de pedidos de refúgio. Para tanto, as hipóteses encontradas ao longo da pesquisa precisam ser submetidas à uma espécie de verificação do grau de falseamento/veracidade entre elas, com o intuito de se estabelecer uma espécie de teste para serem confirmadas ou não, validando assim a presente pesquisa perante o ambiente científico.

Em um primeiro momento, foi realizado um apanhado geral das crises humanitárias de refugiados vividas ao redor do mundo, de modo que um apanhado geral do histórico da positivação das normas de direitos humanos foi feito. Além disso, o primeiro capítulo também delimitou o conceito de refugiado, conforme a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, assim como a ampliação desse conceito, realizada pela Convenção de Cartagena de 1984 e adotada pelo Brasil por meio da Lei de Refúgio. Por fim, neste momento, foram diferenciados os conceitos de migração, refúgio, apatridia e asilo, para que o refúgio e as proteções oriundas desse *status* fosse definido e distinguido de maneira clara.

O segundo capítulo, por sua vez, trouxe à pauta uma análise da lei de migração sob a ótica do direito constitucional e do direito internacional, de modo que ficou cristalina a necessidade da edição da referida norma, tanto sob o ponto de vista da política migratória adotada pelo Brasil,

uma vez que a Lei anterior não estava em consonância com a Constituição Federal, por conter fortes traços xenófobos, quanto sob a ótica do Direito Internacional, fortalecendo a ideia do multilateralismo e da universalização dos direitos humanos.

O núcleo do trabalho foi abordado no último capítulo, contando com um panorama geral da situação e dos fatores que levaram à crise vivida pela Venezuela, além de uma análise de dados a respeito do impacto do fluxo crescente dos refugiados venezuelanos no Estado de Roraima. Quanto à efetividade dos direitos fundamentais dos refugiados, a pesquisa realizada foi pautada em uma análise dos dados oficiais fornecidos pelo CONARE, Polícia Federal, ACNUR e outras instituições confiáveis, de modo que o objetivo foi compreender se as políticas públicas existentes e já adotadas pelo ordenamento interno são capazes de diminuir o abismo muitas vezes verificado no Brasil entre a norma e a realidade vivenciada pelo “alvo” de uma determinada norma.

## 2 AS CRISES HUMANITÁRIAS DE REFUGIADOS E SEUS IMPACTOS

Em decorrência de conflitos das mais diversas naturezas ao redor do mundo, pessoas são obrigadas diariamente a se deslocar em busca de um local onde possam se sentir seguras com suas respectivas famílias. Em decorrência de guerras nos mais diversos lugares do mundo, seres humanos são obrigados a se deslocarem de seus lares para salvaguardarem sua integridade física e para protegerem suas vidas. São forçadas a escolherem entre duas possíveis realidades: morte por privação, assaltos ou genocídios ou a vida no exílio. Este é o retrato atual dos refugiados e dos deslocados internamente ao redor do mundo.

O fenômeno do refúgio não é recente. Ao decorrer da história, diversos povos se depararam com a necessidade de migração em massa em decorrência de guerras ou conflitos. Desta forma, o conceito de refugiado em sentido lato é um acontecimento histórico e social presente desde os primórdios da humanidade, mas que é abarcado como um fenômeno jurídico e político do Direito Internacional e dos Direitos humanos a partir de uma necessidade de um tratamento diferenciado que os Estados devem ofertar aos indivíduos que detém tal *status*, sendo fruto, portanto, da ascensão contemporânea dos Direitos Humanos (CAVALCANTI, 2016, p. 193).

Na contemporaneidade, o principal marco responsável pelo início das crises recentes de refugiados é a II Guerra Mundial. A Guerra foi responsável pelo desenvolvimento de uma nova consciência política, social e jurídica acerca do refúgio, modificando toda a geopolítica internacional. Assim, o maior conflito bélico já registrado na história do mundo foi responsável por 50 a 70 milhões de mortos e, como consequência, os sobreviventes das atrocidades cometidas em decorrência da Era Hitler foram em busca de países viáveis para trabalhar e viver com quem restou de suas famílias. (CAVALCANTI, 2016, p. 193).

Diante desse contexto, em 1951, tendo em vista a necessidade de acolhimento dos sobreviventes à II Guerra mundial que estavam em busca de abrigo em diversos outros países que não o seu de origem, surge a Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, posteriormente modificada pelo Protocolo de 1967 que amplia a cobertura temporal e geográfica da Convenção, que traz em seu arcabouço o *status* jurídico do refugiado, que será abordado de forma mais aprofundada posteriormente na presente monografia.

A criação pela Assembleia Geral da ONU do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), em 1950, foi um dos principais marcos para a tutela dos direitos das pessoas vítimas de perseguição, violência ou intolerância, que por sua vulnerabilidade



necessitam, per si, de uma tutela especial para assegurar a efetividade de seus direitos. Assim, a ACNUR ocupa hoje no mundo o lugar de uma das principais agências humanitárias do planeta, responsável por salvaguardar os direitos dos refugiados e assegurar, da melhor forma possível, sua efetividade.

A conexão fundamental entre os direitos humanos e os refugiados decorre, pura e simplesmente de uma realidade: a ameaça aos direitos fundamentais dos refugiados é o que faz com que os refugiados se tornem refugiados. Flavia Piovesan (2015, p. 254) afirma ainda que:

Cada refugiado é consequência de um Estado que viola os direitos humanos. Todos os refugiados têm sua própria história – uma história de repressão e de abusos, de temor e medo. Há que se ver em cada um dos homens, mulheres e crianças que buscam refúgio o fracasso da proteção dos direitos humanos em algum lugar. Há assim uma relação estreita entre a Convenção de 1951 e a Declaração Universal de 1948, em especial seu art. 14, sendo hoje impossível conceber o Direito Internacional dos Refugiados de maneira independente e desvinculada do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Esses direitos têm em comum o objetivo essencial de defender e garantir a dignidade e a integridade do ser humano.

Nessa senda, em 2011, o mundo presenciou o fenômeno da Primavera Árabe, crise que eclodiu em diversos países do Mediterrâneo e que teve em sua origem diversas instabilidades sociais e políticas, levando a manifestações e protestos contra determinados governos, gerando, inclusive, a queda dos regimes da Tunísia e do Egito. Os protestos clamavam por democracia, mas tal crise foi responsável por um aumento exponencial das instabilidades no local, o que teve como consequência um aumento do fluxo migratório em busca de segurança há muito tempo não presenciado no mundo (MARCELINO, 2012, p. 63).

A guerra civil da Síria é fruto de um desdobramento da Primavera Árabe. A Síria está sob o regime do governo ditatorial de Bashar al-Assad desde 2000 e é governada por sua família desde a década de 1970. Diante disso, com a Primavera Árabe, diversos protestos pacíficos tiveram início no país, clamando por mais democracia, pela instituição do pluripartidarismo, mais empregos e melhores condições de vida. O governo repreendeu de forma violenta todos os protestos e, como consequência, as manifestações espalham-se por todo o país. (SILVA, 2016, p. 1)

A guerra síria, responsável hoje pelo maior fluxo de refugiados já presenciado pelo mundo desde a II Guerra mundial, teve seu início com a formação de milícias armadas pelos grupos que atuavam nos protestos. O relatório mais recente publicado pela ACNUR em junho de 2019 revela dados que indicam que a Síria continua sendo o principal país de origem dos refugiados, que hoje já atinge o número de 6 milhões e 700 mil refugiados sírios. (ACNUR, 2019, p. 3).

O conflito já dura mais tempo do que a Segunda Guerra Mundial e, até hoje, não possui qualquer previsão de término. Isso decorre do apoio militar, financeiro e político de potências nacionais e internacionais. Se por um lado a Rússia e o Irã aliaram-se ao governo de Bashar, por outro os Estados Unidos e a Arábia Saudita se opõem a esse governante. (BBC BRASIL, 2016, p. 1-4).

A aliança do Irã com Assad é pautada em três objetivos comuns: conter a influência americana no Oriente Médio; enfraquecer Israel e, no início, impor um obstáculo à ganância do Iraque de Saddam Hussein. A Rússia também compartilha do objetivo de contenção da influência americana na região, além de ter o objetivo de combate ao terrorismo como o principal objetivo oficial, mas tal propósito serve de faixada para combater os mais diversos adversários de Assad, que incluem não somente o Estado Islâmico e outros grupos jihadistas. Além disso, por meio desse apoio, Putin conseguir galgar o objetivo de reposicionar a Rússia no cenário internacional como uma potência atuante no Oriente Médio (WELLE, 2018, p. 1-3).

Por sua vez, a influência dos Estados Unidos no conflito se limita à presença de forças especiais e ataques aéreos individuais. Embora o governo americano condene os ataques do governo sírio de Assad contra seu próprio povo, se recusa também a ter um envolvimento maior, de modo que suas ações são normalmente voltadas ao combate ao Estado Islâmico. A oposição da Arábia Saudita ao governo de Assad decorre do objetivo principal de derrubar esse governo e instaurar um regime mais pacífico aos sauditas. O apoio também é um reflexo da rivalidade histórica entre o Irã e a Arábia Saudita, o que é expressado por meio do palco sangrento que é o conflito da Síria (WELLE, 2018, p. 1-3).

A Turquia, o Catar e a Jordânia ainda possuem um papel crucial no referido conflito, por apoiarem os rebeldes. Daí os conflitos resultantes da atuação do Estado Islâmico, dos Jihadistas da Frente Nusra (afiliados à Al-Qaeda) e do próprio Governo Sírio vêm criando uma espécie de guerra dentro da Guerra, destruindo mais de 500 mil vidas (BBC BRASIL, 2016, p. 1-4).

Além da Síria, países como o Sudão do Sul, Afeganistão, Myanmar, Somália e, mais recentemente, a Venezuela, são palco das principais crises de Refúgio ao redor do mundo.

O Sudão do Sul sofre com uma guerra civil que teve seu início em 2013, apenas dois anos após a sua existência. Tal conflito tem como cerne uma disputa entre apoiadores do presidente Salva Kiir e adeptos do vice-presidente Riek Machar, afogando o país em um conflito que é responsável pela morte de dezenas de milhares de pessoas e por 2 milhões e 300 mil refugiados. Além disso, o país enfrenta hoje uma crise grave de fome, com milhões de pessoas que morrem

diariamente com a extrema desnutrição, sendo esse um fator determinante para o aumento exponencial do número dos refugiados desse país (SPECIA, 2018, p.2; ACNUR, 2019, p.3).

A prolongada crise do Afeganistão tem sua origem em 1978, ano em que o país foi invadido pela União Soviética. O principal fator propulsor dos conflitos atuais sofridos pelo país é a guerra travada contra a insurgência do Taleban pelo governo afegão, esse último contando com o apoio dos Estados Unidos. Diversos ataques a civis levaram a um crescente fluxo de refugiados afegãos, que hoje, segundo o mais recente relatório da ACNUR, já atingem o número 2 milhões e 700 mil pessoas (SPECIA, 2018, p.2; ACNUR, 2019, p.3).

O Myanmar é um país de maioria budista. Ocorre que, uma minoria mulçumana denominada de Rohingya é alvo desde a independência do país, em 1948, de ataques de discriminação e violência por sua etnia, sendo vítimas de tortura, negligência e repressão. O povo Rohingya é considerado pelo Governo, inclusive, como forasteiros, apesar de terem suas origens no estado de Rakhine, no oeste do país. Há uma verdadeira campanha do Governo contra os Rohingya, de modo que o Alto Comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos, Zeid Ra'ad al-Hussein, definiu a situação do país como “um exemplo clássico de limpeza étnica”. O povo Rohingya é proibido de casar, possuir terras ou propriedades e até de viajar sem a permissão das autoridades locais, representando cerca de 5% da população do Myanmar. Hoje, em decorrência de toda a perseguição sofrida, em torno de 1 milhão e cem mil de refugiados no mundo são Rohingyas (SPECIA, 2018, p.2; ACNUR, 2019, p.3; BBC BRASIL, 2017, p. 1-5).

A Somália, por sua vez, conta hoje com uma população de 900 mil refugiados ao redor do mundo, que hoje vivem em campos de refugiados nos países vizinhos. Os conflitos da região que envolveram a queda do presidente Siad Barre, em 1991, destruíram o Estado, afetando diretamente a produção de alimentos e contribuindo, portanto, para a instalação do caos no país. Hoje, a atuação do grupo extremista Shabab é a principal origem dos conflitos atualmente sofridos pelo país, mas, mesmo assim, em 2017 foi registrada uma diminuição de 3% da população de refugiados somalianos (SPECIA, 2018, p.2; ACNUR, 2019, p.3).

Por fim, a Venezuela hoje vive sua maior crise humanitária, econômica e política. O chavismo tem um papel crucial na situação hoje vivida, uma vez que as contradições do governo de Hugo Chávez dividiram o país. Por um lado, tinha-se uma maior divisão da renda e, por outro, o Governo contribuiu para um enfraquecimento da democracia, criando uma oposição tão radical ao ponto de tentar tirar à força o presidente do poder em 2002. Com a morte de Chávez, em 2013, Nicolás Maduro, seu vice à época, assumiu o poder e, a partir de então, houve um agravamento da crise econômica e política do país. Maduro não contou com o mesmo apoio e

populismo do seu antecessor, o que gerou uma necessidade de intervenção militar para assegurar a manutenção do seu poder, tornando seu governo extremamente antidemocrático e autoritário.

Por outro lado, a crise econômica do século XXI e, conseqüentemente, a queda do preço do barril do petróleo, que é a principal riqueza da Venezuela, gerou um profundo enfraquecimento do mercado venezuelano, que acabou por mergulhar em uma profunda inflação. O aumento da inflação gerou para a população uma dificuldade de realizar atividades diárias necessárias à sobrevivência de todos os seres humanos, como a compra de alimentos, remédios e utensílios básicos, que se tornaram escassos no país. Assim, tais fatores geraram um crescente e rápido aumento do fluxo migratório do país, já que seus cidadãos, por temor à sua segurança e por um extremo estado de miserabilidade estão em busca de refúgio em outros Estados. O relatório mais recente divulgado pela ACNUR, por sua vez, afirma que da população total de 32 milhões da Venezuela, mais de 3 milhões e 400 mil venezuelanos estão em busca de refúgio ao redor do mundo e que a situação está, a cada dia, tendo proporções mais sérias e graves (ACNUR, 2019, p. 3; SILVA, 2019, p. 1-3; SOUZA; OBREGÓN, 2018, p. 1-3).

Todos os fluxos migratórios de refugiados aqui citados geram um sério e grande impacto aos países receptores dos refugiados, que em sua maioria, por uma decorrência lógica, são os países fronteiriços ao local de origem dos migrantes forçados, embora não se limitem a eles. Esse aumento constante dos fluxos migratórios obriga os países ao redor do mundo a revisarem suas políticas migratórias. Ocorre que os países, em geral, do Ocidente vêm fortalecendo cada vez mais a radicalização de visões políticas e o estrangeiro, principalmente no que tange à União Europeia, passa a figurar como vilão e culpado por conta da falta de empregos e da crise econômica e política.

Assim, movimentos extremistas da direita, ultranacionalistas e xenófobos mais uma vez encontram um lugar no mundo, ignorando a responsabilidade histórica dos países da União Europeia, por exemplo, em relação à crise mundial vivida, que em grande parte é consequência da sua longa dominação sobre grande parte do mundo. Tais movimentos extremistas ignoram, também, a própria construção multicultural do continente Europeu<sup>1</sup> e de diversos outros lugares do mundo.

---

<sup>1</sup> Para um maior aprofundamento acerca da construção multicultural do continente Europeu, verificar artigo escrito por Sarah Daynna Lacerda Martins Lima (2010, p. 3564 – 3571).

A premissa hoje existente do direito assegurado a todos os seres humanos de gozar, por sua condição humana per si, que independente de sua origem, raça ou etnia, da dignidade da pessoa humana e de todos os direitos humanos decorrentes dela é o que legitima o instituto do refúgio, que tem como alicerce a proteção, não somente jurídica, mas também prática, desses migrantes forçados (REIS; MENEZES, 2012, p. 1-2).

Entretanto, nem sempre tivemos como cerne da proteção do ser humano a dignidade da pessoa humana e, embora os movimentos ultranacionalistas ao redor do mundo estejam ganhando força, hoje é inquestionável a necessidade da tutela e garantia da dignidade da pessoa humana, imposta inclusive por diversos tratados e positivada pela Constituição de diversos países ao redor do mundo, como será visto a seguir.

## 2.1 OS DIREITOS HUMANOS E SUA NORMATIVIDADE INTERNACIONAL

A personalidade internacional da pessoa humana foi primeiramente reconhecida no séc. XVII, por Hugo Grócio, conhecido como um dos principais precursores do Direito Internacional, que considerou os Estados e os indivíduos como pessoas internacionais, em sua obra “O Direito da Guerra e da Paz”. Ao longo dos anos, tal conceito foi sendo desenvolvido e hoje a própria existência do Direito Internacional dos Direitos Humanos concretiza uma proteção direta conferida aos particulares através das normas internacionais (NOVO, 2018, p.1). Valério de Oliveira Mazzuoli (2010, p.750) afirma ainda que “Os direitos humanos são, por sua vez, direitos inscritos (positivados) em tratados ou em costumes internacionais. Ou seja, são aqueles direitos que já ascenderam ao patamar do Direito Internacional Público”.

Nesse sentido, insta ressaltar que eventos históricos importantes, como a Revolução Francesa e a Revolução Norte Americana, contribuíram de forma decisiva para a evolução histórica dos direitos humanos. Ainda que, à época, os direitos do “homem e do cidadão” possuíssem um caráter notadamente individualista, já era possível perceber uma espécie de ideia de universalidade (PASSOS, 2016, p. 235).

Entretanto, os direitos sociais trazidos à baila por Rousseau, como o direito de proteção contra indigência, o direito à instrução e os direitos relativos ao trabalho e a meios de existência, não deveriam ser efetivados pelo Estado, que não experimentava, à época, nenhuma consequência por sua abstenção em face à possível inefetividade de tais direitos (HERKENHOFF, 2000, p. 42).

Para Fabio Konder Comparatto (2010, p. 62), o registro de nascimento dos Direitos Humanos pode ser encontrado a partir do artigo I da Declaração de Independência Norte Americana, por trazer ao seu arcabouço a ideia de consolidar a igualdade entre os homens, ponto de vista este que também é encontrado na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789.

A internacionalização dos Direitos Humanos teve sua primeira fase, que se iniciou na segunda metade do século XIX e teve seu término com a Segunda Guerra Mundial, marcada pelo direito humanitário, a luta contra a escravidão e a proteção dos direitos trabalhistas – que gerou a criação da Organização Internacional do Trabalho em 1919, com o objetivo precípuo de promover a justiça social.

A doutrina, com base na trajetória histórica de tais direitos, costuma dividi-los em gerações ou dimensões (conceito mais utilizado atualmente por demonstrar o acúmulo progressivo dos direitos humanos ao decorrer da história). Inspirado pelo ideal da Revolução Francesa de igualdade, liberdade e fraternidade, Karel Vasak (1982) foi quem propôs, inicialmente, a triangularização dos direitos humanos em gerações. Desta forma, os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade referem-se, respectivamente, aos direitos e primeira, segunda e terceira geração.

A primeira dimensão, permeada pela ideia de liberdade, fundamenta-se na fase inaugural do constitucionalismo ocidental. Ou seja, refere-se à ideia de liberdade *lato sensu*, marcada pelos direitos civis e políticos. Tem sua origem no final do século XVIII, fortemente influenciada pelos efeitos gerados a partir da Revolução Francesa (1789) e da Independência dos Estados Unidos (1787). Tais direitos, via de regra, surgem a partir de um ideal de resistência ou de oposição ao Estado, possuindo como titular o próprio indivíduo, a exemplo dos direitos à vida, liberdade, propriedade, nome e nacionalidade (BONAVIDES, 2000, p. 516-525).

Já os direitos de segunda dimensão, permeados pelo ideal de igualdade, nasceram a partir do início do século XX, se referindo precipuamente aos direitos sociais, culturais e econômicos, ou seja, possuem como cerne à coletividade ou os direitos do coletivo. Tal geração surgiu a partir de uma percepção de uma necessidade de intervenção do Estado para a efetivação de determinados direitos, a contrassenso do que se acreditava na primeira geração. Como exemplo da aplicação de tais ideais, temos a Constituição de Weimar, de 1919 e a Constituição do México, de 1917. O Brasil também fora influenciado por tal movimento, que gerou uma nova lógica de pensamento no que tange à efetividade dos direitos sociais, sendo positivado até hoje, na Constituição de 1988 (BONAVIDES, 2000, p.516-525; MARQUES, 2015, p. 1).

A terceira dimensão, por sua vez, possui como ideal a fraternidade. Tal geração possui como início o final da Segunda Guerra Mundial (1945) e a Criação da ONU, em 1948. Direitos que transcendem a lógica de proteção individual e visam um ideal de proteção da humanidade, da dignidade da pessoa humana, tais como o direito ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade são o cerne da referida geração. (BONAVIDES, 2000, p. 516-525; MARQUES, 2015, p. 2).

Ressalte-se que apenas após a Segunda Guerra Mundial, a partir da criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Conferência de São Francisco é que os Direitos Humanos ganharam seu caráter dogmático (PASSOS, 2016, p. 236).

Tal mudança se deu, principalmente, em decorrência dos horrores vividos na Segunda Guerra, que por um excesso de positivismo jurídico acabou por legitimar a objetificação do ser humano a partir de regimes totalitários, como o Nazismo.

A partir desse contexto, com a criação do Tribunal de Nuremberg, surge uma necessidade emergente e crescente de reconstruir o paradigma dos Direitos Humanos, tendo como parâmetro a dignidade da pessoa humana, que passa a ser um referencial, visando, tão logo, um paradigma ético que aproxime o direito da moral (PIOVESAN, 2010, p.122).

Por esta razão, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948 é um marco histórico fundamental, que assinala o início de uma nova política, voltada à proteção do ser humano e à dignidade da pessoa humana. Tal Declaração, ao positivizar as ideias da antiga Revolução Francesa de igualdade, liberdade e fraternidade, carrega consigo um parâmetro antigo que deve ser analisado sob a ótica de um novo conceito de valorização do ser humano, trazendo, tão logo, a ideia de que tais direitos, assim como a dignidade, decorrem pura e simplesmente da existência humana e, portanto, possuem caráter absoluto, não estando sujeitos à relativização (PASSOS, 2016, p. 238).

A referida declaração traz consigo três norteadores básicos dos direitos humanos contemporâneos: a inviolabilidade da pessoa, sendo proibido que o Estado determine sacrifícios ao indivíduo sob o pretexto de beneficiar outras pessoas; a autonomia da pessoa humana, uma vez que o homem é livre para conviver e determinar sua conduta em sociedade, desde que não prejudique outrem e, por fim, a dignidade da pessoa humana, uma vez que esta é a fonte de todos os direitos humanos essenciais ao cidadão (MAZZUOLI, 2015, p. 26).

Em conjunto com a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, a Declaração de Viena de 1933 constituem e chamada concepção contemporânea dos Direitos Humanos, marcada pela universalidade e indivisibilidade de tais direitos (PASSOS, 2016, p. 240).

Para Flávia Piovesan (2015, p. 227 - 233), o caráter universal dos direitos humanos suscita diversas discussões e resistências principalmente da corrente adepta ao relativismo cultural, retomando, portando, o antigo dilema que diz respeito ao alcance das normas de direitos humanos; por um lado, há quem diga que elas possuem caráter universal e, por outro, há quem afirme que elas são culturalmente relativas. Ocorre que, em seu §5, a Declaração de Viena de 1933 buscou resolver tal debate ao reafirmar a universalidade dos direitos humanos, assim como fazer uma ressalva de que, independente das particularidades nacionais, regionais, religiosas e históricas, que devem ser consideradas, é dever do Estado promover e garantir de forma equânime todos os direitos humanos e garantias fundamentais.

Cançado Trindade (1994, p. 173) afirma ainda que a diversidade cultural jamais pode ser invocada no intuito de propiciar a violação dos direitos humanos. Joaquín Herrera Flores (2002, p. 22), destaca, por fim, a necessidade de se analisar um universalismo<sup>2</sup> de confluência, ou seja, ter essa ideia como um ponto de chegada, como um objetivo e não como um ponto de partida, para que, assim, o desenvolvimento de parâmetros internacionais mínimos com o intuito de proteção dos direitos humanos tenha sua legitimidade assegurada (PIOVESAN, 2015, p. 235).

Ainda em relação às dimensões de direitos humanos, parte da doutrina, a exemplo de Paulo Bonavides, acrescenta ainda uma quarta dimensão, que decorre da globalização dos direitos humanos. Como exemplo, tem-se o direito à democracia direta, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Desses direitos decorrem também o conceito de máxima universalidade, no sentido de que a concretização da sociedade solidária para a qual o mundo parece estar caminhando, ao menos em seu sentido ideológico, dependente da concretização desses direitos. (BONAVIDES, 2000, p. 516-525). Há quem considere ainda a existência de uma quinta dimensão, qual seja a dimensão da esperança, que versa sobre direitos futuros (MAZZUOLI, 2017, p. 53).

Importante sublinhar, por fim, que o professor e juiz George Marmelstein (2003, p. 1-10) tece uma crítica à teoria ou mesmo dimensões dos direitos fundamentais. Para o professor, tal teoria não encontra sustento diante de uma análise mais criteriosa, tendo em vista que não é útil do ponto de vista dogmático, embora possua um inegável valor didático. Ele afirma,

---

<sup>2</sup> Em relação ao universalismo dos direitos humanos, ver crítica realizada por Antonio Cassese (1994, p. 48 – 67).



primeiramente, que o termo “geração” se torna inadequado na medida em que transmite a ideia de que há uma substituição gradativa de uma geração pela outra e não a ideia correta, que é a de acumulação. Alega ainda que tal expressão pode induzir a uma ideia de que o reconhecimento de uma nova geração ocorre apenas diante da total aplicação e efetividade dos direitos da geração anterior, o que gera uma dificuldade para que os países, em especial os países em desenvolvimento, normatizem esses direitos o que, por lógica, prejudica a efetividade, por exemplo, dos direitos sociais e econômicos, de segunda geração, que deixam de ter uma prioridade na sua implementação.

Marmelstein (2003, p. 5-7) afirma ainda que a referida teoria carece de verdade histórica, uma vez que a evolução dos direitos fundamentais não segue, necessariamente, a linha temporal definida de liberdade, igualdade e fraternidade. O Brasil traz uma clara representação disso, visto que a efetivação dos direitos civis e políticos aconteceu depois da implementação dos direitos sociais no país. Na “Era Vargas”, por exemplo, o Estado efetuou o reconhecimento de diversos direitos sociais, a exemplo de direitos previdenciários e trabalhistas e, por outro lado, houve a ausência de garantia a direitos de liberdade e políticos, diante da existência de um regime de exceção democrática. Regimes comunistas também são bons demonstrativos da ausência dessa lógica temporal, já que na China e em Cuba inexistem proteção aos direitos de liberdade, ao passo que vários direitos de igualdade são assegurados pelos referidos Estados.

Como ponto central de sua crítica, o autor averigua que existe uma falsa e perigosa dicotomia diante da afirmativa de que, por um lado, direitos de primeira geração são negativos e não onerosos e, por outro, os direitos de segunda geração possuem um caráter positivo, uma vez que precisam de uma ação Estatal para serem efetivados (MARMELSTEIN, 2003, p. 6-8).

Ocorre que essa ficta distinção gera um enfraquecimento da normatividade dos direitos sociais, afastando do Poder Judiciário a capacidade de trazer eficácia aos referidos direitos. Além disso, os direitos de liberdade exigem uma série de gastos públicos para serem efetivados e, por isso, torna-se um erro considerá-los como negativos. Isto posto, os direitos fundamentais, pela sua natureza, necessitam de uma adoção ampla de obrigações, tanto por parte dos setores públicos, quanto por parte dos setores privados para serem concretizados. Um exemplo cristalino é o direito de propriedade, que, embora seja um direito elencado como de primeira geração, possuindo, tão logo, um suposto *status* negativo, requer do Estado, para efetivação de sua proteção, condutas positivas, como a edição de normas que garantam o exercício do referido direito e a própria disponibilização do aparato policial adequado para proteger a propriedade privada (MARMELSTEIN, 2003, p. 7-10).

Nessa senda, o autor afirma que:

Essa falsa divisão afeta diretamente a teoria da aplicabilidade das normas constitucionais, contribuindo para reforçar a odiosa tese de que os direitos sociais são meras normas programáticas, cuja aplicação ficaria a depender da boa vontade do legislador e do administrador público, não podendo a concretização desses direitos ser exigida judicialmente (MARMELSTEIN, 2003, p. 10).

Por fim, o professor traz à baila também a própria indivisibilidade dos direitos fundamentais, já reconhecida pela ONU desde 1948. É imperioso tratar os direitos fundamentais a partir da ótica de indivisibilidade, posto que, em caso contrário, há o risco de se priorizar direitos sociais em detrimento dos direitos de liberdade e vice-versa, não sendo factível falar de igualdade sem o essencial de liberdade e de liberdade sem o mínimo de igualdade (MARMELSTEIN, 2003, p. 12).

De todo modo, a normatividade internacional dos direitos humanos é fruto de uma evolução histórica. O direito internacional dos direitos humanos, tem como uma de suas origens mais remotas os tratados de paz de Westfália de 1648, responsáveis pelo término da Guerra dos Trinta Anos e pelo estímulo à criação contemporânea do Direito Internacional Público (MAZZUOLI, 2017, p. 59).

Os principais precedentes históricos para a construção do atual sistema internacional dos direitos humanos são o Direito Humanitário, a Liga das Nações e a própria criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT)<sup>3</sup>. Cada precedente citado foi responsável por uma contribuição decisiva no que tange à construção do que chamamos hoje de direito internacional de solidariedade, que carrega consigo a noção de proteção da humanidade como um todo. Assim, tal conceito transcende à noção clássica da absoluta soberania territorial dos Estados, determinando que a proteção dos direitos humanos deve ultrapassar as fronteiras estatais. Os Estados deixam, então, de serem os únicos sujeitos de Direito Internacional Público. A partir deste marco histórico, os indivíduos passam a ser considerados, também, como sujeitos desse direito, de modo que mecanismos processuais de proteção aos seus direitos são a eles assegurados. Assim, passam a ter personalidade jurídica internacional, de maneira que, se por um lado podem clamar por seus direitos nas instâncias internacionais, por outro também podem ser responsabilizados criminalmente por suas ações no Tribunal Penal Internacional (MAZZUOLI, 2017, p. 63).

---

<sup>3</sup> Nesse sentido, para uma descrição mais aprofundada acerca de cada precedente, verificar o Artigo do Pós Doutor Sidney Guerra (2008, p. 938-956).

Destaque-se que, em verdade, a consolidação mais concreta do Direito Internacional dos direitos humanos surge na segunda metade do século XX, com o final da Segunda Guerra mundial, já que, diante das atrocidades vivenciadas na era Hitler, apenas um efetivo sistema de proteção internacional aos direitos humanos seria capaz de prevenir tais horrores de ocorrerem novamente. Nesse cenário, os direitos humanos passam a ser guiados pelo condão denominado por Hannah Arendt de o direito a ter direitos, ou seja, o ser humano passa a ter o direito de ser sujeito de direito, independente de sua origem, raça ou religião. (PIOVESAN, 2017, p. 205-206).

Assim, o Tribunal de Nuremberg, em 1945-1946, representou um propulsor fundamental para a internacionalização dos direitos humanos já que, por um lado consolida a ideia da essencial limitação à soberania estatal, por outro reconhece que os indivíduos possuem seus direitos devidamente salvaguardados pelo Direito Internacional (PIOVESAN, 2017, p. 212).

Dentre os fatores que contribuíram para o fortalecimento do processo de internacionalização dos direitos humanos, talvez o principal tenha sido a grande expansão da criação de Organizações Internacionais, sendo a principal delas a Organização das Nações Unidas (ONU), com sua origem na Conferência de São Francisco em 26 de junho de 1945, e a criação de suas respectivas organizações. Assim, a ideia de cooperação internacional trazida pela própria Carta das Nações Unidas, nos termos do seu Artigo 1, §3<sup>4</sup>, estabelece tanto a necessidade de ter como ponto de confluência o alcance à cooperação internacional, assim como a necessidade de buscar encorajar o respeito aos direitos humanos no sentido lato, independente de raça, sexo, língua ou religião (PIOVESAN, 2017, p. 220 - 221).

A partir de tal documento, diversos outros surgiram de modo a legitimar o caráter universal dos direitos humanos, a exemplo da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948, que representou o principal marco da ideia de universalidade dos direitos humanos.

Hoje, portanto, há uma variedade de documentos e de organizações internacionais<sup>5</sup> que visam assegurar a ideia de universalidade dos direitos humanos e, nesse contexto, diversas

---

<sup>4</sup> “Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”.

<sup>5</sup> Verificar aqui documentos como o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, assim como documentos referentes às minorias e aos grupos vulneráveis, como a própria Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados e Protocolo Sobre o Estatuto dos Refugiados, a Declaração de Nova York Sobre Refugiados e Migrantes, A Convenção Sobre os Direitos da Criança. Existem inúmeros outros documentos internacionais que visam assegurar os direitos às mais diversas minorias e grupos vulneráveis, entretanto para a finalidade da presente monografia é fundamental citar os referidos documentos, que

constituições ao redor do mundo, a exemplo da Constituição da República Federativa do Brasil, visam assegurar aos seus cidadãos os direitos humanos que já são positivados na ordem internacional, de modo a assegurar, independente de qualquer distinção de raça, etnia ou sexo a efetividade dos mesmos.

## 2.2 DIREITOS HUMANOS OU DIREITOS FUNDAMENTAIS?

André de Carvalho Ramos (2019, p. 94 – 96) elenca como principais características dos direitos humanos pós Segunda Guerra mundial a universalidade, a inerência e a transnacionalidade.

A Universalidade consiste na ideia de que todos os seres humanos, independente de raça, gênero, origem, opinião política, dentre outros, possuem o direito a esses direitos. Ela possui sua origem na barbárie do totalitarismo nazista, que foi o ponto fundamental para que a dignidade da pessoa humana passasse a ocupar um papel central na proteção internacional dos direitos humanos, sendo esse um valor que passou a ser positivado pelo ordenamento jurídico de diversos países, a exemplo do Brasil. A dignidade da pessoa humana, em decorrência da universalidade, possui como característica a indivisibilidade e a interdependência. (RAMOS, 2019, p. 98).

A inerência, por sua vez, está intrinsecamente ligada ao conceito de universalidade e consiste na ideia de pertencimento dos direitos humanos a toda humanidade, sem qualquer discriminação.

O caráter transnacional dos direitos humanos decorre do fato de que hoje, por serem positivados em diversas legislações internacionais, tais direitos não dependem mais do reconhecimento Estatal ou do vínculo de nacionalidade de algum indivíduo. A dimensão objetiva dos direitos humanos implica, então, em um dever de ação do Estado para proteger e dar eficácia a tais direitos. O Estado deve agir de modo a proteger aqueles sob seu território, quer seja através da fiscalização das condutas dos entes públicos ou de particulares, haja vista a incidência dos direitos humanos sobre as relações privadas. (RAMOS, 2019, p. 96)

---

serão aprofundados mais adiante. Quanto às diversas Organizações citadas, novamente para a presente dissertação, a criação da ACNUR em 1950, Organização da ONU para Refugiados, assim como a criação da Rede Cáritas, em 1956, são fundamentais para o apoio e efetividade dos direitos dos refugiados e migrantes em todo o mundo e, também, no Brasil. A nível nacional, tem-se instituições como o Programa de Apoio para a Recolocação dos Refugiados (PARR) e o próprio CONARE, órgão Federal responsável pelo processamento dos pedidos de refúgio no país.

Diversos são os termos utilizados para classificar os direitos essenciais do indivíduo e, dentre eles, temos como nomenclatura direitos naturais, liberdades públicas, direitos do homem, direitos individuais, direitos humanos, direitos fundamentais, dentre outros.

A Constituição brasileira utiliza termos distintos em diversos momentos. Em seu artigo 4 a CF/88 se refere aos direitos em tese como “direitos humanos”. Já no artigo 5, a Carta Magna se refere aos “Direitos e garantias fundamentais”. “Direitos e Liberdades Constitucionais”, “Direitos e Liberdades Fundamentais”, “Direitos Fundamentais da Pessoa Humana” e “Direitos e garantias individuais” são algumas das terminologias adotadas pela Carta Constitucional.

No cenário internacional, termos como “direitos do homem” e “direitos essenciais do homem” são utilizados pela Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, por sua vez, utiliza também o termo “direito do homem”.

Tal diferença e alteridade na utilização de termos se deu em decorrência da evolução histórica dos direitos essenciais dos indivíduos. Hoje, no século XXI, as duas expressões mais utilizadas são Direitos Humanos e Direitos Fundamentais. (RAMOS, 2019, p. 52).

Por muito tempo o a distinção que se acreditava existir entre os direitos humanos e os direitos fundamentais era oriunda da ideia de que direitos humanos eram aqueles positivados por ordenamento internacional e que, uma vez inseridos dentro do ordenamento pátrio por uma livre escolha do constituinte, tais direitos passavam a serem denominados de direitos fundamentais (ALVARENGA, 2015, p.1)

André de Carvalho Ramos sinaliza ainda que uma segunda diferença entre as referidas denominações residia em sua exigibilidade – ou falta de. Assim, acreditava-se que “os direitos humanos nem sempre seriam exigíveis internamente, justamente por sua matriz internacional” enquanto que “os direitos fundamentais seriam aqueles positivados internamente e por isso passíveis de cobrança judicial” (RAMOS, 2019, p. 53).

Ocorre que ambas as distinções caíram por terra, primeiramente porque, se por um lado a expressão “Direitos Fundamentais” já é utilizada em documentos internacionais recentes, tais como a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, por outro a nomenclatura denominada de “Direitos Humanos” também é utilizada pelo direito constitucional de um país, a exemplo da CF/88. Quanto a segunda suposta distinção que alega a suposta falta de exigibilidade de alguns desses direitos dentro do ordenamento jurídico interno de cada país, tal distinção não está em harmonia e em consonância com a própria evolução histórica dos direitos

humanos e com os ditames atuais de tais direitos, uma vez que os direitos positivados através dos tratados – ou de costumes internacionais – são passíveis de cobrança e os Estados podem ser responsabilizados por eventuais descumprimentos, através da Corte Interamericana de Direitos Humanos, por exemplo (RAMOS, 2019, p. 53-54).

No Brasil, um dos aspectos capazes de demonstrar uma clara aproximação entre o Direito Internacional e o Direito Nacional no que se refere à tutela dos direitos fundamentais é a adoção da Emenda 45 da CF/88, consagrando no seu rito especial previsto no seu Artigo 5, §3 que um direito previsto em um tratado passará a ter o *status* de emenda constitucional, tornando-se, então, um direito constitucional.

Nessa seara, surge então um novo termo, adotado por autores como Alexandre de Moraes, denominado de Direitos Humanos Fundamentais. Para o autor, a referida nomenclatura engloba a ideia precípua de tutela à dignidade da pessoa humana, através do combate ao arbítrio estatal e da delimitação de condições mínimas de vida que são direitos inerentes à condição humana. São, portanto, uma previsão necessária à todas as Constituições, que devem visar o desenvolvimento absoluto da personalidade humana. Nesse sentido, tal nomenclatura abarca, para os autores que ainda acreditam na diferença da terminologia de direitos humanos e direitos fundamentais, tanto o escopo nacional quanto o internacional de proteção desses direitos (MORAIS, 2003, p. 20).

Ocorre que, quando se considera não somente os direitos inerentes às pessoas físicas, mas também aqueles inerentes às pessoas jurídicas, a exemplo do direito à imagem e à propriedade, ou seja, daqueles direitos essenciais que, por sua natureza, permitem ter pessoas jurídicas como destinatários<sup>6</sup>, assim como quando se analisa o reconhecimento paulatino dos direitos dos animais, a terminologia geral mais adequada para abarcar todas essas situações é, claramente, “Direitos Fundamentais”.

---

<sup>6</sup> Vale mencionar que o próprio Supremo Tribunal Federal do Brasil já reconheceu a titularidade dos direitos fundamentais às pessoas jurídicas, conforme explicita, por exemplo, o AC 2.032-QO/SP, publicado em 2009, que contou com o Min. Celso de Mello como relator.

### 2.3 DO CONCEITO DE REFUGIADO À LUZ DO PROTOCOLO DE 1967 E DO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Em 1966, dois Pactos de Direitos Humanos surgem a partir de uma necessidade de reafirmação e garantia dos direitos sociais, quais sejam o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PASSOS, 2016, p.239).

Entretanto, tais pactos possuem duas graves lacunas: não versam sobre o direito do apátrida ou sobre o direito ao asilo ou refúgio. Ressalte-se, ainda, que o fato de Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 mencionar claramente esses direitos, nos seus artigos 14 e 15, agrava ainda mais tal omissão (COMPARATTO, 2019, p. 287).

De tal forma, ao decorrer do tempo, e em razão dos novos parâmetros estabelecidos pós Segunda Guerra Mundial, fez-se necessária uma regulamentação internacional a respeito dos Refugiados, que como seres humanos – possuindo assim deveres e direitos – precisam gozar, por sua vulnerabilidade, de direitos específicos de proteção. Deste modo, em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos traz em seu Artigo 14, §1 o reconhecimento do direito das pessoas que buscam asilo por conta de perseguições em outros países.

Nesse contexto, em 1949, ocorreu um marco crucial e de extrema importância na proteção dos direitos dos refugiados, qual seja, a criação, realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU), através de uma deliberação da Assembleia Geral, de um órgão específico para cuidar da questão dos refugiados, qual seja, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) (MOREIRA, 2005, p. 60).

A referida Organização, então, em 1951, elaborou o primeiro instrumento de proteção internacional aos refugiados, a *Convention Relating to the Status of Refugees*, doravante Convenção de 1951, e, em 1967, o texto do *Protocol Relating to the Status of Refugees*, doravante Protocolo de 1967, esse último acabando com os limites geográficos e temporais antes existentes, já que a Convenção de 1951, como um instrumento posterior à Segunda Guerra Mundial, era originalmente limitada ao escopo de pessoas que fugiram da Europa em decorrência de eventos anteriores à 1951, ou seja, da II Guerra Mundial. O Protocolo de 1967 ampliou, portanto, a aplicação do conceito de refugiado. Ambos os documentos visam definir o escopo de proteção jurídica dos Refugiados, trazendo no corpo do seu texto também diversos princípios que têm como finalidade a garantia de seus direitos fundamentais.

O Artigo 1º da Convenção de 1951 traz consigo o conceito de refugiado, afirmando que o termo “refugiado” é aplicável a qualquer pessoa que:

*As a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.*<sup>7</sup>

De acordo com uma nota introdutória da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 feita pelo *Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, embora sujeito a exceções específicas, os Refugiados, via de regra, não devem ser penalizados por sua entrada ou estadia ilegal em um país. O princípio da não penalização, positivado no Artigo 31 da Convenção, reconhece que, em termos práticos, buscar asilo pode requerer que os Refugiados não respeitem as regras de imigração daquele país em questão. Dentre as proibições de penalidades, tem-se a proibição, por exemplo, de acusar o refugiado por questões imigratórias ou denunciá-lo por crimes relacionados à busca do asilo. Também é expressamente proibido deter o refugiado, de forma arbitrária, apenas por este estar buscando asilo, sob pena de infringência do princípio em questão. A Convenção contém várias garantias contra a expulsão dos refugiados. O princípio do *non-refoulement* é tão fundamental que não admite reservas ou derrogações. Tal princípio afirma que ninguém pode expulsar ou mandar de volta um refugiado contra sua vontade, de qualquer forma que seja, para um território onde ele ou ela tenha medo por sua vida ou liberdade.

Ainda em relação ao conceito de Refúgio, a proteção da Convenção poderá cessar nos casos previstos explicitamente no referido documento. A recuperação da nacionalidade de maneira voluntária ou a garantia, novamente, ao recebimento da proteção aos direitos humanos de seu país de origem são fatos que levam à extinção da proteção inerente à condição de refúgio (RAMOS, 2019, p. 185-186).

O fundado temor a que o artigo se refere deve ser baseado em uma razoável expectativa de perseguição, de modo que deve ser utilizado um critério objetivo para sua aferição. É, ainda,

---

<sup>7</sup> Em decorrência dos eventos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951, o termo refugiado deve ser aplicado a qualquer pessoa que, por um medo bem estabelecido, bem fundado de ser perseguido por razões de raça, religião, nacionalidade, participação em algum grupo social específico ou por uma opinião política está fora da sua pátria, fora do país de sua nacionalidade e está incapacitado ou, pelo medo *per se*, não quer valer-se da proteção desse país. Igualmente também aquele que não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual e, em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele, (tradução livre).



desnecessária a comprovação da inevitabilidade da perseguição, sendo apenas sua possibilidade suficiente para o preenchimento desse critério (RAMOS, 2015, p. 84). Há, portanto, uma espécie de teste para verificar a existência do *well-founded fear*. No referido teste, é necessário analisar a possibilidade razoável de ocorrência do temor, a seriedade da situação, um grau razoável de probabilidade e uma chance real de ocorrência do dano. (HATHAWAY, 2012, p.184).

James Hathaway (1991, p. 7-8) afirma ainda que a definição de refugiado, por seu contexto histórico da Guerra Fria (1945-1989), fora extremamente influenciada pela violação aos direitos humanos realizada pelos países comunistas, evitando-se, portanto, qualquer menção aos direitos sociais do homem. Deste modo, a vulnerabilidade ocidental referente aos direitos sociais e econômicos foi esquecida à época da redação tanto da Convenção de 1951, quanto do Protocolo de 1967.

Assim, as vítimas de violações dos direitos civis e políticos passaram a ser abrigadas pela definição de refúgio trazida pelos referidos documentos, enquanto que as pessoas que sofrem em decorrência de um desrespeito aos direitos básicos, como saúde, moradia, alimentação e educação não possuem tal tutela, passando a ter, via de regra, o *status* de migrantes econômicos e, como consequência, estão sujeitos à deportação pela ausência do princípio do *non-refoulement* em relação aos migrantes.

Hathaway (2012, p. 182 -183) traz à baila, também, seis critérios que devem ser preenchidos para que uma pessoa tenha direito ao *status* de refugiado. São eles: 1) a pessoa deve estar fora do seu país de origem; 2) por um risco genuíno; 3) deve existir um risco sério de sofrimento resultante de um dano grave ; 4) tal situação deve ser consequência de uma falha da proteção Estatal a esse indivíduo; 5) o risco deve estar relacionado aos direitos civis e políticos do homem e, por fim 6) a pessoa deve estar necessitando e deve merecer a proteção, haja vista que a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 não são aplicáveis às pessoas que são autoras de um crime de guerra, um crime contra a paz ou um crime contra a humanidade, da mesma forma que não se aplicam também às pessoas que são culpadas por atos que vão de encontro à finalidade e aos princípios das Nações Unidas (RAMOS, 2019, p. 186).

A seriedade do dano implica em uma concessão do *status* de refugiado apenas se a pessoa for vítima de uma espécie de dano que implique em um risco de perseguição.

Quanto à falha de proteção Estatal, ela reside no critério de necessidade de demonstração não apenas de uma violação aos direitos humanos, mas também na evidência de que o Estado de

origem do indivíduo não pode ou escolhe não responder ao risco por ele sofrido. A perseguição deixa de existir caso o Estado de origem do solicitante ao pedido de refúgio pode e decide remediar o risco.

Ainda em relação à falha da proteção estatal, é preciso analisar se há, de fato, a existência de uma falha Estatal quando se entende que o indivíduo, quando o risco existe apenas em uma região do país, poderia ter se deslocado internamente dentro do território desse mesmo país ao invés de buscar refúgio em um país vizinho. Ocorre que, para que isso seja utilizado como um critério para a não concessão do refúgio, é essencial que a alternativa interna seja acessível, provendo uma espécie de antídoto para o risco original e a utilização de tal alternativa não deve apresentar um novo risco de perseguição ou de retorno, mesmo que indireto, ao local de origem do risco inicial (HATHAWAY, 2012, p. 186). Entende-se, por fim, que os refugiados não devem ser submetidos à tais testes de razoabilidade, uma vez que a Convenção de 1951 expressa que o refugiado é aquele que é incapaz ou, devido a esse medo, não está disposto a se submeter à proteção daquele país (HATHAWAY; FOSTER, 2003, p. 381).

Nos anos 1970 e 1980, diversos países da América Latina (em especial El Salvador, Nicarágua, Guatemala e Chile) passaram por regimes ditatoriais, servindo, assim, de berço para diversos conflitos armados por razões políticas (MOREIRA, 2005, p.62). Desta forma, a América Central fora palco de um fluxo imenso de migrações forçadas que antes não tinham qualquer precedente na região. Ou seja, os 10 anos anteriores à *1984 Cartagena Declaration*, por terem sido marcados por um alto número de confrontos na região, tiveram como consequência mais de 2 milhões de refugiados e pessoas deslocadas, sendo que mais de 150 mil eram consideradas refugiadas para a Convenção de 1951 (ANDRADE, 1998, p. 400).

Em decorrência do fluxo crescente e emergente de refugiados da América Central à época, e da piora da situação, apesar do colóquio realizado em 1981, na Cidade do México, com o propósito central de examinar as questões principais da crise de refugiados da região, apresentando, para tanto, conclusões e recomendações futuras na tentativa de amenizar o problema, em 1984 um encontro fora convocado nas Cartagenas das Índias, na Colômbia. Os participantes do colóquio da Cartagena tinham como objetivo adequar o sistema global existente às situações regionais, assim como buscar uma maior integração entre os sistemas internos de asilo (H. GROS ESPIELL *apud* ANDRADE, 1998, p. 401).

A *1984 Cartagena Declaration*, então, através da sua conclusão de número 3, ampliou o escopo do conceito de refugiado, afirmando que:

*TERCERA. Reiterar que, en vista de la experiencia recogida con motivo de la afluencia masiva de refugiados en el área centroamericana, se hace necesario encarar la extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta, en lo pertinente, y dentro de las características de la situación existente en la región, el precedente de la Convención de la OUA (artículo 1, párrafo 2) y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.*<sup>8</sup>

Por sua vez, hoje o Brasil ocupa um destaque considerável na América do Sul – e no mundo de modo geral – não apenas por possuir uma das legislações mais avançadas e protetivas em relação aos direitos humanos – em especial aos direitos dos migrantes -, qual seja a Lei 13.445/17, mas por ter sido o pioneiro da região, por exemplo, a aprovar a Convenção de 1951 e posteriormente o Protocolo de 1967, além, também de ter elaborado a primeira lei específica sobre refugiados da região, a Lei Federal nº 9.474/1997 (MOREIRA, 2005, p. 65).

Vale destacar, ainda, que no tocante a postura do país face aos refugiados, nem sempre a posição do Brasil fora a mais adequada e muitas vezes fora contraditória. Isso se deu em razão do regime ditatorial vivido pelo país que, por decorrência lógica, em razão da natureza do próprio regime, não possuía espaço para pessoas que abandonavam seus países de origem por conflitos armados que tinham como motivo conflitos políticos (DANTAS, 2016, p. 22).

Daí, a partir do final do processo ditatorial do país, com o início do desenvolvimento da redemocratização, é que houve um avanço considerável nas políticas internas de tratamentos dos refugiados pelo governo brasileiro. Em 1989, então, o Brasil revogou a “reserva geográfica” antes existente, por meio do Decreto nº 98.602/89, o que significou, portando, um comprometimento do país com refugiados de outros lugares do mundo e não apenas da Europa (MOREIRA, 2005, p. 66).

Note-se que, embora o Brasil não tenha assinado a *1984 Cartagena Declaration*, a definição ampliada trazida por tal declaração fora implementada pelo país a partir do momento em que a

---

<sup>8</sup> Terceira. Reiterar que, tendo em vista a experiência adquirida por motivo do grande fluxo de refugiados na região da América Central, se faz necessário abordar a extensão do conceito de refugiado, levando em consideração, conforme o caso, e dentro das características da situação existente na região, o precedente da Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA), artigo 1, parágrafo 2, e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Assim, a definição ou conceito de refugiado recomendado para o uso na região é aquele que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, também considera como refugiados as pessoas que fugiram dos seus países porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas por violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação intensa dos direitos humanos ou outras situações que perturbaram seriamente a ordem pública, (tradução livre).

decisão de acolher refugiados de todos os lugares do mundo foi tomada. Tal conceito foi positivado no ordenamento jurídico brasileiro mais tarde, em 1997, a partir da implementação da Lei Federal nº 9.474/1997, que fora inclusive considerada internacionalmente à época como vanguardista (MOREIRA, 2005, p. 66).

Isso se deu em razão da referida norma ser a primeira legislação brasileira a fazer uma menção expressa à Declaração de Direitos Humanos de 1948, implementando o tratado no país através da imposição, em seu Artigo 48, da utilização da referida declaração como referencial ético que deve ser aplicado para interpretar todo seu texto, sendo, portanto, a lei latino-americana mais ampla já existente no tratamento da questão do refúgio (MAZZUOLI, 2017, p. 388).

O Artigo 1º, incisos I e II, da Lei Federal nº 9.474/1997 versa sobre o conceito de refúgio e a definição prevista neste dispositivo está em perfeita sintonia com a definição restrita de refugiado prevista na Convenção de 1951. Veja-se:

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

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

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

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

Todavia, como é possível perceber, o inciso III do Artigo 1º da referida lei, adotou a definição ampla de refugiado, que é defendida, como mencionado anteriormente, pela Declaração da Cartagena de 1984.

Em seu Artigo 2º, por sua vez, a lei assegura a extensão dos efeitos da condição de refugiado aos cônjuges, descendentes e ascendentes, desde que estejam dentro do território nacional. Desde modo, a lei efetiva o princípio da unidade familiar, que consiste na obrigação imposta ao Estado e à sociedade para que ambos empreendam todos os esforços necessários para manter os membros da família dos refugiados, no caso, juntos, evitando que sejam separados por razões alheias às suas vontades (SOARES, 2011, p. 3). Tal Artigo está também alinhado com o direito à reunificação das famílias de refugiados, que afirma que, em decorrência da separação de famílias de refugiados em razão dos mais variados motivos, surge para os mesmos o direito à reunificação, que é regulado pela ONU para fins de efetivar o direito à unidade familiar<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Nesse sentido, verificar a UNHCR Guidelines on Reunification of Refugee Families, de 1963.

Já o Artigo 3º da referida lei, versa acerca das possibilidades de cessação da proteção oriunda do refúgio ou de exclusão da mesma, que se coaduna com a Convenção de 1951 e com o Protocolo de 1967, pois elenca quase todas as hipóteses de exclusão trazidas pelos documentos em tese. Veja-se:

Art. 3º Não se beneficiarão da condição de refugiado os indivíduos que:

I - já desfrutem de proteção ou assistência por parte de organismo ou instituição das Nações Unidas que não o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR;

II - sejam residentes no território nacional e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro;

III - tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas;

IV - sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

A Lei Federal nº 9.474/1997 foi responsável pela instituição do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). Tal órgão interministerial é presidido pelo Ministro da Justiça, que é o responsável pela instituição e gestão de políticas públicas referentes aos refugiados no país.

Ademais, como será visto a seguir de forma mais aprofundada, o site oficial do CONARE afirma que, além de orientar todas as políticas voltadas à efetivação da proteção, apoio e assistência jurídica dos refugiados no território nacional, tal órgão possui um papel crucial na recepção dos refugiados no Brasil por ser ele o responsável pelo processamento e deliberação das solicitações de reconhecimento do *status* de refugiados no país.

### **2.3.1 O papel do Comitê Nacional para os Refugiados**

Fruto da Lei nº 9.474/1997, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) é um órgão colegiado que é vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, conforme determina o Art. 11 da lei em tese. O CONARE foi instituído pelo Título III da referida lei, que delimita sua instituição, competência, sua estrutura e funcionamento.

Quanto à sua estrutura, o CONARE é composto pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Saúde, o Ministério da Educação, o Ministério da Economia, e pela Polícia Federal. A Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e do Rio de Janeiro são as representantes da sociedade civil no referido comitê e a ACNUR é convidada, possuindo direito à voz, mas não ao voto. Mais recentemente, em 2012, através do Memorando de Entendimento de Cooperação Técnica, a Defensoria Pública passou a ter o

direito à participação do comitê nas mesmas condições da ACNUR, ou seja, possui o direito à voz, mas não ao voto. (MAZZUOLI, 2017, p.190-191).

O comitê possui ainda competência para editar Resoluções Normativas, que possuem como condão regulamentar questões práticas em relação aos refugiados no Brasil, a exemplo de formulários a serem preenchidos pelos solicitantes do refúgio, constante na Resolução Normativa nº 1 (JUBILUT, 2007, p. 192). Deste modo, o CONARE torna-se o órgão responsável por conceder o *status* de refugiado aos solicitantes de refúgio.

Compete ainda ao CONARE, em consonância com a Convenção de 1951, com o Protocolo de 1967, bem como com os demais documentos e fontes do direito internacional dos refugiados, avaliar não somente os pedidos de concessão do *status* de refugiado, mas também declarar o reconhecimento de tal *status*; decidir acerca da cessação ou não de tal condição, em primeira instância – sendo que tal decisão pode ser tomada *ex officio* ou através da solicitação das autoridades competentes; determinar a perda ou não, em primeira instância, da condição de refúgio e, por fim, garantir a eficácia da assistência, proteção e suporte jurídico aos refugiados, o que, na maioria das vezes, é feito através da edição de instruções normativas que auxiliam à interpretação e aplicação da Lei 9.474/1997 (MAZZUOLI, 2017, p. 390).

Caso o CONARE decida em desfavor da concessão do *status* de refugiado, é facultado ao solicitante o ingresso de um recurso ao Ministro da Justiça, dentro do prazo de quinze dias, contados a partir do recebimento da notificação, conforme instrui o Art. 29 da Lei 9.474/1997. Já a decisão do Ministro da Justiça não é passível de recurso, devendo esta ser notificada ao CONARE, com o fito de obter a ciência do solicitante, e ao Departamento de Polícia Federal, para que as providências cabíveis sejam determinadas, conforme determina o Art. 31 da Lei 9.474/1997 (MAZZUOLI, 2017, p. 390).

Insta ressaltar, ainda, que a ausência de prazo para a tomada da decisão do CONARE no que tange à concessão do *status* de refugiado configura-se como um dos principais problemas para a efetivação de seus direitos fundamentais no país, haja vista que, durante o período de espera pela decisão, os solicitantes possuem como documentação apenas o próprio protocolo de solicitação, que não possui foto. Embora a Resolução Normativa nº 18 do CONARE afirme expressamente que tal documento deve ser aceito para que o estrangeiro possa utilizar os serviços públicos do país, emitir o CPF e a Carteira de Trabalho, bem como abrir contas e etc, na prática muitas vezes o acolhimento não funciona como previsto (DANTAS, 2016, p. 71).

Desta maneira, torna-se fundamental tanto a implementação mais ativa de sistemas que concedam mais celeridade à análise dos pedidos de refúgio – como já começou a ser feito pelo CONARE em 2019, por meio do cruzamento de dados e das análises em bloco de pedidos semelhantes – quanto a elaboração de políticas públicas efetivas que visem a divulgação dos direitos e deveres dos refugiados e uma melhor inserção dos solicitantes de refúgio, de modo a mitigar ações xenofóbicas que muitas vezes figuram como um dos principais impedimentos à efetividade dos direitos fundamentais dos refugiados no país.

O preconceito com os refugiados perpassa pela ideia antiga do Estatuto do Estrangeiro, que via o migrante como alienígena. Tais políticas possibilitam uma mudança dessa cultura que ainda, de certo modo, marca a sociedade brasileira, permitindo que o solicitante de refúgio seja visto não como uma ameaça ao nacional, mas sim como um ser humano que agrega em diversos sentidos tanto ao mercado de trabalho, quanto à sociedade como um todo. Essas políticas devem ser focadas na divulgação de informação, também, aos órgãos que fornecem serviços básicos à sociedade, a exemplo de bancos, setores da saúde e da educação, o que permitiria uma diminuição dos prejuízos causados pela demora de análise, uma vez que seus direitos básicos para que eles possam ter uma existência digna seriam mais preservados. As barreiras linguísticas também precisam ser observadas para que o refugiado possa ser entendido e se fazer entender.

Desta forma, por meio da implementação de tais medidas, os efeitos negativos do período entre a solicitação e a decisão do CONARE, que é declaratória, no que tange ao *status* de refugiado do requerente são mitigados.

A decisão do CONARE em relação a concessão ou não do *status* de refugiado ao solicitante<sup>10</sup> considerará, obrigatoriamente, as denominadas de regras de inclusão, ou seja, os requisitos positivos para a declaração da situação jurídica de refugiado, a exemplo da existência do fundado temor de perseguição odiosa. As regras de cessão também devem ser analisadas, na medida em que consistem em requisitos negativos, ou seja, a presença de qualquer uma dessas premissas implica na perda da condição de refugiado, o que normalmente se dá pelo desaparecimento das condições que ensejaram o pedido de refúgio. Por fim, as cláusulas de exclusão também são avaliadas, uma vez que a existência de alguma delas, mesmo diante do preenchimento das condições de refugiado, gera a pessoa a negativa da proteção oriunda do *status* de refugiado. Não cabe a concessão do referido *status* a indivíduos que cometeram crime

---

<sup>10</sup> Para mais informações acerca do procedimento de concessão do refúgio no Brasil, verificar artigo de Liliana Lyra Jubilut (2007, p. 1-18).

contra a humanidade, a paz, crimes de guerra, crime grave de direito comum e atos contrários às diretrizes e objetivos das Nações Unidas (RAMOS, 2011, p. 31).

Noutro giro, uma vez que o *status* de refugiado é concedido ao estrangeiro, o solicitante passa a ser amparado tanto pela Convenção de 1951, quanto pelo Protocolo de 1967 e por outros documentos regionais, especialmente em respeito às normas *jus cogens*, a exemplo do princípio do *non-refoulement*, impedindo, portanto, a devolução injustificada do estrangeiro para o país onde sofreu ou possa sofrer algum tipo de perseguição capaz de ensejar a violação aos seus direitos fundamentais. Bethlehem e Lauterpacht (2003, p. 89) afirmam que o *non-refoulement* é o princípio basilar do Direito Internacional dos Refugiados, na medida em que “*prohibits States from returning a refugee or asylum seeker to territories where there is a risk that his or her life or freedom would be threatened on account of race, religion, nationality, membership of a particular social group, or political opinion.*”<sup>11</sup>

Outrossim, a partir do reconhecimento de sua condição, o refugiado passa a ter direito não somente à carteira de trabalho, mas também à cédula de identidade – e não somente CPF – e ao documento de viagem (passaporte) (MAZZUOLI, 2017, p. 391).

Vale mencionar, por fim, que a escolha dos membros integrantes do CONARE – que ao todo são 13 – é prerrogativa do Presidente da República mediante indicação dos órgãos e entidades que o compõem e seus membros exercem a função sem qualquer remuneração para tanto, por ser considerado serviço relevante (JUBILUT, 2007, p. 10).

### **2.3.2 Do direito ao asilo e suas diferenças em relação ao instituto do refúgio**

Por serem institutos extremamente semelhantes, ao ponto de vários doutrinadores e países considerarem o termo asilo e refúgio como sinônimos<sup>12</sup>, torna-se essencial distinguir ambos os

---

<sup>11</sup> Proíbe os Estados de mandar de volta um refugiado ou um requerente de asilo para territórios onde existe um risco de que sua vida ou liberdade estejam ameaçadas em decorrência de sua raça, religião, nacionalidade, associação a um grupo social específico ou por conta de sua opinião política. (Tradução Livre)

<sup>12</sup> Vale salientar que a própria Corte Internacional de Justiça, embora possua poucos casos específicos sobre o refúgio – merecendo destaque o recente caso da *Gambia vs Myamar*, no qual a corte apreciou o genocídio cometido contra a população *Rohingya* pelo *Myamar*, determinando, em janeiro de 2020, que o país tome imediatamente medidas para prevenir o genocídio da população *Rohingya* – demonstrou uma falta de preocupação técnica sob o ponto de vista latino-americano no caso concernente a *Victor Raúl Haya de la Torre*, julgado em 1951, na medida em que, embora o caso seja específico acerca do asilo concedido pela Colômbia ao peruano *Victor Raúl Haya de Torre*, a decisão, em seu texto, utilizou diversas vezes de forma indistinta os termos asilo e refúgio.



institutos, inclusive em conformidade com o que diversos países da América Latina, em especial o Brasil, entende como as diferenças e similitudes do asilo e do refúgio.

Vale mencionar que, para o ordenamento interno, Asilo e Refúgio são institutos distintos, uma vez que essa distinção é fruto da cultura latino-americana, como será desenvolvido a seguir. Já sob a ótica do Direito Internacional, mais especificamente para o ACNUR e para a Amnesty International, por exemplo, a diferença entre ambos reside no fato de que, para eles, quem busca asilo é aquele indivíduo que está a procura de uma proteção internacional, sendo aquela pessoa que solicitou o reconhecimento do *status* de refugiado em um país, mas que ainda não teve seu pedido apreciado ou deferido. Assim, nem todo solicitante de refúgio tem o seu pedido deferido, mas todo refugiado é, inicialmente, alguém que busca o asilo (AMNESTY INTERNATIONAL, 2019, p. 1).

Em relação às diferenças e semelhanças dos institutos para o ordenamento brasileiro, cumpre salientar que o asilo pode ser entendido em seu sentido amplo, na medida em que asilo como gênero conversa com o ponto convergente entre ambos os institutos: a ideia de necessidade de acolhimento em algum lugar em razão de uma perseguição que impede o estrangeiro de retornar ao seu país de origem/lugar onde reside. Desta maneira, a partir desse ponto de interseção, tem-se como espécies do referido gênero o “asilo político”; que se subdivide em asilo diplomático, territorial e militar e o “refúgio” (RAMOS, 2011, p.15).

O asilo passa a ganhar importância no cenário mundial a partir da consolidação do Estado de Direito e após as revoluções liberais, na medida em que passou a possuir importante papel na garantia dos direitos de participação política e de livre expressão. No Brasil, o instituto é regido pelo Art. 4, inciso X da CF/1988, que disciplina que a concessão do asilo político é uma das faculdades do Estado no que tange à regência das suas relações internacionais. Outrossim, o referido instituto também encontra azo no Art. 5º, inciso LII da CF/1988, ao passo que o asilo é favorecido em razão da previsão de negação da concessão de extradição de estrangeiro em razão de crime político ou de opinião (RAMOS, 2011, p. 15). Por fim, o asilo também é regulado pela Lei 13.445/2017.

Deste modo, existem três pressupostos necessários à caracterização da “situação de asilo”: subjetivamente, o futuro asilado precisa ser estrangeiro, não podendo ser considerado asilado um nacional; objetivamente, a conduta que deu motivo ao pedido de solicitação de asilo deve, obrigatoriamente, ser política; e, por fim, em termos temporais, o “estado de urgência” é requisito essencial, haja vista que a perseguição política não pode ser referente ao passado ou hipotética, devendo ser atual e auferível. Vale ressaltar que são excluídos dos atos de natureza

política, ou seja, do pressuposto objetivo, a criminalidade comum e os atos que vão de encontro aos princípios de propósitos das Nações Unidas (RAMOS, 2011, p. 19).

Ao acolhimento do estrangeiro perseguido político em instalações da Missão Diplomática dá-se o nome de “asilo diplomático”, de modo que o Estado Acreditante, ou seja, aquele que acolhe o asilado, demanda o “salvo conduto” ao Estado Acreditado (Estado onde a Missão Diplomática está localizada), que, por sua vez, possui o dever e a obrigação de conceder o pedido. Tal medida é necessária com o fito de garantir a segurança da pessoa que está sendo perseguida (RAMOS, 2011, p. 22).

Ao passo que a concessão do asilo diplomático foi estendida a aeronaves, navios e locais militares, criou-se a segunda espécie de asilo político, o asilo militar. O asilo territorial é a forma clássica de concessão de asilo. Saliente-se que o Asilo Diplomático é uma exceção que é particularmente aceita na América Latina. Assim, caso algum Estado não aceite o costume latino-americano ou, ainda, caso não tenha celebrado tratados a respeito, deixa de ser obrigado a conceder o salvo conduto aos perseguidos políticos que estão alocados nas Missões Diplomáticas estrangeiras que estão localizadas em seu território (RAMOS, 2011, p. 23).

Vale destacar, ainda em relação ao asilo, que este é um direito do Estado e não do indivíduo. A Declaração Universal de Direitos Humanos, em razão de tutelar direitos individuais elencados e salvaguardados pela comunidade internacional, reconhece o asilo em seu Art. 14, reconhecendo a existência de um direito individual que está subordinado ao querer estatal (JUBILUT, 2007, p. 41). Desta forma, a concessão ou não do asilo é uma faculdade do Estado, não passível de qualquer tipo de questionamento internacional por parte de outros Estados ou, ainda, do próprio solicitante. O efeito atribuído após a concessão é *ex nunc*, ou seja, a natureza jurídica do ato é constitutiva. Destaque-se que no Brasil, diferentemente do instituto do refúgio, não há um órgão específico responsável por lidar com as solicitações de asilo, de modo que a Diplomacia brasileira possui livre discricionariedade acerca do tema (RAMOS, 2011, p. 24).

O refúgio e o asilo possuem como ponto de convergência os seguintes aspectos: ambos têm como objetivo a proteção de seres humanos a ser ofertada por outro Estado que não o de residência habitual ou o de origem desses indivíduos; fundamentam-se na cooperação internacional e na solidariedade, sendo abarcados pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos; possuem, portanto, caráter humanitário e, por fim, desfrutam de proteção, na medida em que a saída compulsória dessas pessoas fica restrita em razão do *non-refoulement* (JUBILUT, 2007, p. 49).

Embora sejam institutos semelhantes nos pontos citados acima, os dois possuem diversas diferenças, desde aspectos relacionados às suas origens históricas, até distinções relativas às particularidades dos institutos per se. Se por um lado o refúgio tem sua origem no século XX, o asilo já existe desde a antiguidade, possuindo, hoje, uma maior aplicação principalmente na América Latina, enquanto que o Refúgio possui abrangência mundial (JUBILUT, 2007, p. 49-50).

O refúgio conta com hipóteses cristalinas para o seu reconhecimento, em contrapartida o asilo possui hipóteses discricionárias para sua concessão. São cinco os motivos que dão ensejo ao reconhecimento do *status* de refugiado, sendo eles raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social específico e opinião política, sendo a concessão do asilo limitada ao último requisito (questões políticas). Ao passo que o asilo se baseia apenas na perseguição em si, o refúgio possui como base o fundado temor de perseguição, ou seja, prescinde da materialização da perseguição (JUBILUT, 2007, p. 50).

O refúgio desfruta de um órgão internacional responsável por fiscalizar a sua prática, a ACNUR; já o asilo não dispõe de um órgão específico para sua regulação e fiscalização. Essencial também é destacar que o asilo, na modalidade do asilo diplomático, ao contrário do refúgio, prescinde da necessidade de que o indivíduo a ser tutelado pelo instituto esteja fora do seu Estado de origem ou nacionalidade. Do mesmo modo, inexistem para o asilo as cláusulas de cessação e de exclusão acima mencionadas que se aplicam ao refúgio (JUBILUT, 2007, p. 50).

Quanto a decisão de concessão, para o asilo esta possui natureza constitutiva e, para o refúgio, a natureza é declaratória. A concessão ainda não gera obrigações internacionais ao Estado que outorga o asilo. Já para o refúgio, tal concessão decorre de uma série de obrigações internacionais, inclusive cogentes, do Estado de acolhida. Por fim, a concessão do refúgio implica em uma necessidade de implementação de políticas de integração local dos refugiados, o que não ocorre em relação ao asilo (JUBILUT, 2007, p. 50).

#### 2.4 DAS DIFERENÇAS ENTRE O CONCEITO DE MIGRAÇÃO E O CONCEITO DE REFUGIADOS

O Direito Internacional dos Direitos Humanos salvaguarda os direitos de todos os indivíduos em situação de mobilidade, na medida em que o Artigo XIII, numeral 2, da Declaração

Universal dos Direitos Humanos assegura a todos os indivíduos o direito de deixar seu país de origem ou de residência, assim como de regressar àquele país.

Inicialmente, é preciso destacar que não há um consenso internacional acerca da definição legal do termo migrante (ONU BR, 2016, p. 7-8). A Convenção de 1990 sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, em seu Artigo 2º, define o termo “trabalhador migrante” como aquela pessoa que, em um Estado que não o seu de origem/nacionalidade, exerceu, exerce ou exercerá uma atividade remunerada. Outras convenções como a Convenção da OIT de 1975 sobre Migrações em Condições Abusivas e Proteção da Igualdade de Oportunidades e de Tratamento dos Trabalhadores Migrantes (nº 143), a Convenção da OIT de 1979 sobre Trabalhadores Migrantes (Nº97) e a Convenção Europeia de 1977 relativa ao Estatuto Jurídico do Trabalhador Migrante também seguem a mesma linha de definição, todas se referindo ao termo “trabalhador migrante”.

Algumas organizações internacionais e formuladores de políticas, entretanto, utilizam o termo “migrante” ou, até mesmo, a ideia de migração internacional ao analisar estatísticas globais de migração, incluindo na última, inclusive, o fluxo migratório dos refugiados (ONU BR, 2016, p. 8).

Desta maneira, a *International Organization for Migration (IOM)* (2019, p. 130) define o termo “migrante” como:

*An umbrella term, not defined under international law, reflecting the common lay understanding of a person who moves away from his or her place of usual residence, whether within a country or across an international border, temporarily or permanently, and for a variety of reasons. The term includes a number of well-defined legal categories of people, such as migrant workers; persons whose particular type of movements are legally defined, such as smuggled migrants; as well as those whose status or means of movement are not specifically defined under international law, such as international students<sup>13</sup>*

Jorgen Carling (2020, p. 1-3), professor pesquisador no *Peace Research Institute Oslo (PRIO)*, afirma ainda que, quanto ao conceito de migrante, duas linhas podem ser seguidas: uma, denominada de residualista, que exclui do termo migrante aqueles que fogem do seu país de origem em decorrência de guerras ou de perseguições, excluindo, portanto, os refugiados; e a corrente inclusivista, que é adotada pela IOM e considera o termo migrante um gênero, estando incluído nele todos os tipos de movimentos migratórios, inclusive o próprio refúgio.

---

<sup>13</sup>Um termo abrangente, não definido no Direito Internacional, refletindo o entendimento leigo comum de uma pessoa que se muda de sua residência habitual, tanto dentro do próprio país como para fora do seu país de origem, de forma temporária ou permanente e por uma variedade de motivos. O termo inclui uma série de categorias de pessoas que possuem uma definição legal clara, a exemplo de migrantes trabalhadores; pessoas cujo tipo específico de movimento é legalmente definido, como migrantes vítimas de contrabando; bem como aqueles cujo *status* ou meio de movimento não são especificamente definidos pelo direito internacional, a exemplo dos estudantes internacionais” (Tradução livre).

Mundialmente, inclusive considerando os dados de estatística divulgados mundo a fora, a segunda corrente é mais utilizada, na medida em que os dados incluem os dados referentes ao refúgio dentro do “capítulo” da migração.

A migração pode ser distinguida ainda entre migração voluntária e migração involuntária. Os migrantes econômicos possuem uma espécie de natureza mista, uma vez que ao mesmo tempo podem ser considerados como migrantes voluntários e involuntários. Isso decorre do fato de que, embora ninguém os force a migrar, eles o fazem diante da inexistência de condições adequadas à sua sobrevivência em seu país de origem, deslocando-se em busca de uma melhoria de condição de vida para si e para suas famílias (DEMUTH, 2000, p. 29).

Destaque-se que migração econômica não é uma categoria tutelada especificamente pelo Direito Internacional, e o uso da referida terminologia é extremamente desencorajado pela IOM, por uma série de fatores. Primeiramente, a organização acredita que a expressão se torna errada do ponto de vista técnico, pois reduzir o motivo de qualquer migração a apenas um dos fatos é ignorar a complexidade oriunda da própria ideia de migração. Em segundo lugar, o termo em tela é muitas vezes utilizado em uma espécie de contraposição com o termo refugiado e, nesses casos, os Estados justificam uma ausência de tutela dos direitos desses migrantes, sob a alegação de que deveriam apenas tutelar os direitos específicos assegurados aos refugiados e não dos migrantes, o que é uma inverdade e vai de encontro aos princípios do Direito Internacional, ferindo diretamente a universalidade dos direitos humanos. Nesse sentido, o termo “migrante econômico” deve ser utilizado apenas como uma exceção aos casos em que a definição de “trabalhador migrante”, definida em diversos tratados de direito internacional, não seja suficiente (IOM, 2019, p. 59-60).

Já o deslocado interno compõe o escopo das categorias abarcadas pela migração forçada, uma vez que são obrigados a migrar em razão do risco eminente à sua vida em seu Estado de origem. Diferenciam-se dos refugiados na medida em que se deslocam dentro do próprio país, não transpondo fronteiras nacionais em razão, muitas vezes, da existência de conflitos internos e de desastres naturais (DEMUTH, 2000, p. 4).

Importante ainda mencionar o conceito de apátrida, o qual a existência per si de pessoas em tal condição já vai de encontro às previsões contidas no Artigo XV da Declaração Universal de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas de 1948, da Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, na Convenção para Redução dos Casos de Apatridia de 1961, dentre diversos outros documentos internacionais que asseguram ao ser humano o direito à nacionalidade. Apátrida, portanto, é aquele ser humano que não possui nacionalidade, não sendo cidadão de nenhum Estado específico e não possuindo, portanto, a proteção de nenhum

Estado, gerando para tais indivíduos uma ausência de acesso aos direitos básicos de escola, saúde, emprego e moradia. Hannah Arendt (1986, p. 306) entende que inexiste para tais pessoas um senso de pertencimento a um lugar ou território. Um fator importante a ser mencionado é que a condição é transmitida dos pais para seus filhos, o que gera um aumento constante da condição de apátrida, quando não há uma repatriação (IOM, 2019, p. 204). A ACNUR é o órgão responsável por fazer um trabalho de garantia dos direitos básicos não somente dos refugiados, mas também dos apátridas.

Por sua vez, conforme definido anteriormente, o refúgio, assim como o deslocamento interno, recai sobre a categoria de migração forçada, uma vez que os indivíduos, a partir do momento que se deslocam do seu país de origem para outro Estado, o fazem por circunstâncias alheias à suas vontades e que, muitas vezes, colocam suas vidas em perigo. Frise-se que um indivíduo não se torna refugiado a partir do reconhecimento de um Estado, mas é reconhecido como tal porque já é um refugiado, o que reforça a natureza declaratória e não constitutiva do reconhecimento do *status* de refugiado (UNHCR, 2011, p. 9). A definição clássica de refúgio é encontrada no Artigo 1<sup>14</sup> da Convenção de 1951, que teve seu escopo de aplicação ampliado pelo Protocolo de 1967.

Vale salientar, ainda, que diferentemente da tese consagrada por Francisco de Vitoria, no século XV, denominada de “*jus communicationis*”, a mobilidade internacional não abarca o direito de entrada em qualquer país, mas somente o direito de sair e o direito de buscar asilo. E exceção à tal regra encontra azo no Direito Internacional dos Refugiados, mais especificamente no princípio do *non-refoulement*, uma vez que os Estados são obrigados a acolherem o solicitante de refúgio e proibidos de devolvê-los ao seu Estado de origem (RAMOS, 2019, p. 928).

Fato é que migração e refúgio são institutos distintos na medida em que se referem a situações distintas vividas por cada indivíduo, que geram e ofertam ao ser humano proteções distintas por sua diferença em sua razão de ser. Logicamente, no que tange aos princípios gerais inerentes a todos os seres humanos, os direitos assegurados tanto aos refugiados quanto aos migrantes convergem entre si.

Em 2016, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou, de forma unânime, a *New York Declaration for Refugees and Migrants*, de modo que fortalece a necessidade de um regime

---

<sup>14</sup> “Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1o de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, 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.”

internacional para os refugiados e contém diversas medidas que visam a melhoria da proteção dos seres humanos em trânsito no mundo. Logicamente, tal declaração decorreu da eclosão das crises humanitárias ao redor do mundo e da necessidade de um suporte internacional a ser ofertado aos Estados Receptores dos refugiados, principalmente, em decorrência do seu grande fluxo (UNCHR, 2018, p. 1).

Em suma, a *New York Declaration*, além de uma demonstração cristalina de solidariedade dos Estados Membros para com aqueles que são obrigados a migrar, reafirmou as obrigações internacionais tanto em relação aos refugiados quanto aos migrantes, além de determinar que a responsabilidade internacional dos países receptores em relação aos refugiados deve ser compartilhada de forma equânime e previsível, de modo a determinar um auxílio substancial aos países que são alvo de grandes fluxos migratórios (UNCHR, 2018, p. 1)

Deste modo, tal Declaração abriu o caminho para a adoção, em 2018, do *Global Compact on Refugees* e do *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* (UNCHR, 2018, p. 1). Note-se ainda que ambos os *Compacts* nascem de uma pretensão de representação da vontade política e a ambição da comunidade internacional como um todo, com o objetivo de estreitar os laços para uma cooperação internacional mais efetiva. Vale mencionar, ainda, que ambos os *Compacts* não possuem *status* de norma cogente para o direito internacional e, portanto, não são vinculantes e são considerados como *soft law*<sup>15</sup>. É fundamental, portanto, compreender as diferenças entre o mandado dos *Compacts*, assim como as soluções propostas através deles para solucionar o problema.

#### **2.4.1 Do *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration***

O *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, quando comparado com o *Global Compact on Refugees*, traz em seu arcabouço uma maior precisão e objetividade, na medida em que elenca vinte e três objetivos palpáveis e organizados, permitindo assim uma maior eficácia. Para tanto, o *Compact on Migration* baseia-se na ideia de cooperação internacional, bem como

---

<sup>15</sup> Sobre o conceito de *soft law*, M. R. Alborzi (2006, p. 290) define como instrumentos legais que, embora não sejam vinculantes, servem como guias para as políticas públicas e normalmente decorrem de uma recomendação de organizações internacionais que são fruto de uma negociação entre Estados. O autor afirma ainda que não se tratam de tratados no sentido estrito do termo, mas que figuram como guias e servem como uma espécie de parâmetro para a aprovação de resoluções e declarações. Gilbert Jaeger e Dennis McNamara (1994, p. 3) afirma ainda que o instrumento que constitui uma *soft law* pode, eventualmente, se tornar uma lei costumeira, podendo servir de base para uma nova previsão de *hard law*. Walter Kälin (2001, p. 6) observa que, embora as normas de *soft law* possam ser consideradas em uma disputa legal, a sua violação não constitui uma violação em sentido estrito do Direito Internacional e, portanto, não gera uma Responsabilidade Estatal. Em relação aos refugiados, a UNCHR (1994, p. 15) considera que tais normas são instrumentos fundamentais à sua proteção.

no propósito de unidade, que traz consigo a ideia de que a migração deve ser um ato planejado e não um ato de desespero, assim como a noção de que um migrante deve ser devidamente inserido dentro do mercado de trabalho e, para tanto, é preciso existir uma cooperação entre os mais diversos setores da sociedade e entre os Estados.

Desta forma, o presente *Compact* possui como norte os seguintes princípios: Ter como centro o ser humano; Cooperação internacional; Soberania nacional; Regra da lei e o respeito ao devido processo legal de cada país; Desenvolvimento sustentável; direitos humanos; ter uma cautela especial com a questão de gênero e com a criança/adolescente e uma abordagem governamental e social.

A estrutura de cooperação para efetivar o protocolo fora divida em 23 objetivos para assegurar, ordenar e regular a migração, quais sejam:

1. *Collect and utilize accurate and disaggregated data as a basis for evidence-based policies;*
2. *Minimize the adverse drivers and structural factors that compel people to leave their country of origin;*
3. *Provide accurate and timely information at all stages of migration;*
4. *Ensure that all migrants have proof of legal identity and adequate documentation;*
5. *Enhance availability and flexibility of pathways for regular migration;*
6. *Facilitate fair and ethical recruitment and safeguard conditions that ensure decent work;*
7. *Address and reduce vulnerabilities in migration;*
8. *Save lives and establish coordinated international efforts on missing migrants;*
9. *Strengthen the transnational response to smuggling of migrants;*
10. *Prevent, combat and eradicate trafficking in persons in the context of international migration;*
11. *Manage borders in an integrated, secure and coordinated manner;*
12. *Strengthen certainty and predictability in migration procedures for appropriate screening, assessment and referral;*
13. *Use migration detention only as a measure of last resort and work towards alternatives;*
14. *Enhance consular protection, assistance and cooperation throughout the migration cycle;*
15. *Provide access to basic services for migrants;*
16. *Empower migrants and societies to realize full inclusion and social cohesion;*
17. *Eliminate all forms of discrimination and promote evidence-based public discourse to shape perceptions of migration;*
18. *Invest in skills development and facilitate mutual recognition of skills, qualifications and competences;*
19. *Create conditions for migrants and diasporas to fully contribute to sustainable development in all countries;*
20. *Promote faster, safer and cheaper transfer of remittances and foster financial inclusion of migrants;*
21. *Cooperate in facilitating safe and dignified return and readmission, as well as sustainable reintegration;*
22. *Establish mechanisms for the portability of social security entitlements and earned benefits;*
23. *Strengthen international cooperation and global partnerships for safe, orderly and regular migration*<sup>16</sup>

<sup>16</sup> “1. Coletar e utilizar dados precisos como uma base para uma política baseada em evidências; 2. Minimizar os fatores que levam as pessoas a saírem de seus países de origem; 3. Promover informações precisas e atualizadas em relação a todas as fases da migração; 4. Garantir que todos os migrantes tenham prova da sua identidade e a documentação adequada; 5. Melhorar o acesso e a flexibilidade para uma migração regular e legal; 6. Facilitar uma contratação justa e ética, garantindo as condições básicas para um trabalho decente; 7. Abordar e reduzir a vulnerabilidade na migração; 8. Salvar vidas e estabelecer medidas internacionais coordenadas em relação à migrantes desaparecidos; 9. Estreitar a resposta transnacional em relação ao tráfico de migrantes; 10. Prevenir, combater e erradicar o tráfico de pessoas no contexto da migração internacional; 11. Administrar as fronteiras de forma segura, integrada e coordenada; 12. Fortalecer a certeza e a previsibilidade nos procedimentos de migração para uma adequada triagem, encaminhamento e avaliação; 13. Usar a detenção de migrantes apenas como último recurso e trabalhar em possíveis alternativas; 14. Reforçar a proteção, assistência e cooperação consulares ao longo



Cada um desses objetivos foi devidamente detalhado e esmiuçado, de modo a garantir a efetividade de cada um deles. Diferentemente do *Compact on Refugees*, o presente *Compact* detalha e traça metas alcançáveis e palpáveis no que tange à realização dos objetivos, individualizando cada objetivo e dando soluções específicas para cada um deles.

O *Compact on Migration* será implementado através de um fortalecimento bilateral, regional e multilateral da cooperação e através de uma renovação do espírito global de parceria e solidariedade.

Por fim, fora definido um mecanismo de capacitação nas Nações Unidas de modo a implementar o *Compact*, que permite que os Estados Membros e outros contribuintes importantes – incluindo o setor privado – possam auxiliar de forma técnica, financeira ou com recursos humanos – voluntários.

#### **2.4.2 Do *Global Compact on Refugees***

De forma geral, os objetivos principais do *Global Compact on Refugees* são 4, quais sejam:

*I. Ease the pressures on host countries;*

*II. Enhance refugee self-reliance;*

*III. Expand access to third-country solutions;*

*IV. Support conditions in countries of origin for return in safety and dignity.<sup>17</sup>*

Para tanto, é essencial identificar e tratar a causa raiz do problema, que pode, inclusive, ser ambiental. Em uma análise inicial, tal responsabilidade é do Estado de origem, mas uma análise mais profunda nos leva a entender que tal problema, em verdade, é da comunidade internacional como um todo, o que leva a uma necessidade ainda maior no que tange à cooperação

---

de todo o ciclo de migração; 15. Promover o acesso aos serviços básicos aos migrantes; 16. Capacitar os migrantes e as sociedades para a plena inclusão e coesão social; 17. Eliminar todas as formas de discriminação e promover o discurso público baseado em evidências para moldar as percepções da migração; 18. Investir no desenvolvimento de habilidades e facilitar o reconhecimento mútuo dessas habilidades, das qualificações e das competências; 19. Criar condições para que os migrantes e as diásporas contribuam plenamente para o desenvolvimento sustentável em todos os países; 20. Promover uma transferência de remessas mais rápida, segura e mais barata e promover a inclusão financeira dos migrantes; 21. Cooperar para facilitar um retorno seguro e digno, assim como uma reintegração sustentável; 22. Estabelecer mecanismos para a portabilidade dos direitos à segurança social e aos benefícios obtidos; 23. Fortalecer a cooperação internacional e parcerias globais para uma migração segura, ordenada e regular” (Tradução livre).

<sup>17</sup> “Diminuir a pressão e a demanda para os países que recebem os refugiados; Aumentar a condição de autossuficiência dos Refugiados; Aumentar a condição de acesso às soluções para os países de terceiro mundo; Promover o suporte necessário aos país de origem, de modo a garantir um retorno seguro e com dignidade aos refugiados para o seu país de origem” (Tradução livre)

internacional e à própria efetividade da Carta das Nações Unidas, em relação a proteger, respeitar e realizar direitos humanos e garantir às liberdades essenciais para todos<sup>18</sup>.

Nesse sentido, o propósito do programa de ação é facilitar a aplicação de uma resposta compreensiva para promover o suporte necessário para os refugiados e para os países particularmente afetados pelo grande fluxo de refugiados. O programa precisa contar, também, com uma parceria forte entre os refugiados e as comunidades que os recebem, tendo em vista promover a igualdade de direitos sociais, culturais e econômicos.

Outro ponto essencial para o *Global Compact on Refugees* diz respeito à alocação de responsabilidade e à sua divisão (*burden sharing*). Nesse sentido, é importante levar em consideração que os países que recebem refugiados muitas vezes realizam uma contribuição imensa, realocando seus próprios recursos – que diversas vezes são extremamente limitados – para o bem coletivo. Assim, é fundamental garantir que tais países recebam o suporte necessário da comunidade internacional como um todo e medidas devem ser adotadas para tornar tal cooperação eficiente, efetiva e praticável. Desta forma, um Fórum Global de Refugiados no intuito de todos os Estados Membros das Nações Unidas, juntos, discutirem os pontos mais relevantes e principais para a solução das crises de refugiados.

Outras medidas devem ser tomadas também para dar suporte à meta de uma resposta compreensiva em relação à uma situação específica de refugiados. Medidas nacionais devem ser adotadas, então, de modo a estarem em consonância com as políticas nacionais de acolhimento dos refugiados, tendo em vista também um conjunto de esforços, tornando tais medidas mais efetivas. Torna-se necessário também criar uma plataforma de suporte às políticas nacionais adotadas pelos países receptores, provendo auxílio financeiro e operacional, inclusive, se necessário, com o suporte da UNHCR. Medidas regionais e sub-regionais também serão adotadas, de modo a contribuir para a efetividade dos direitos humanos dos refugiados e para uma boa inserção dos mesmos com a comunidade local do país que os abriga.

A chave para a efetividade da distribuição da responsabilidade está, segundo o *Compact*, em encontrar um suporte financeiro eficaz em conjunto com uma alocação correta dos recursos. É necessário, tão logo, que tais recursos sejam destinados à assistência humanitária, ao desenvolvimento da cooperação entre estados e entre agências e órgãos internos estatais, bem

---

<sup>18</sup> Tal conceito está diretamente ligado à proteção dos direitos humanos no contexto extraterritorial. Para um aprofundamento acerca do tema, verificar o *Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights* (SCHUTTER; EIDE; KHALFAN; ORELLANA; SALOMON; SEIDERMAN, 2012).

como é fundamental, também, aumentar a contribuição dos setores privados. Torna-se necessário, também, coletar dados com o objetivo de melhorar a inserção e a condição socioeconômica dos refugiados.

É indispensável realizar uma análise prévia dos riscos dos fluxos forçados de refugiados, possibilitando que o país hospedeiro se prepare e forme um plano de contingência para solucionar e receber os refugiados da melhor maneira possível. Ao chegar na fronteira do país de destino, tal país tem de prover uma imediata assistência aos refugiados e o *Compact* propõe, em razão dos altos custos, que a UNHCR, os Estados e outros contribuintes forneçam recursos para aumentar e melhorar a capacidade do estado hospedeiro de recepção e acolhimento dos estrangeiros, de modo a garantir segurança, acesso à regulamentação adequada – incluindo aqui toda a documentação – e, claro, cuidar de alguma necessidade especial de determinado grupo. Mecanismos para a justa e eficiente determinação da proteção diplomática de determinados indivíduos devem ser lavados em consideração, pois evitam a existência de “vácuos” em relação à proteção, permitindo, em verdade, sua eficácia.

Basicamente, o *Compact* traz ideias bem genéricas em relação à eficácia de proteger, respeitar e promover os direitos dos refugiados, tocando de forma superficial nos aspectos essenciais para tal eficácia, inclusive no que tange à inserção, adaptação, incluindo educação, trabalho e saúde, propondo uma cooperação não só entre Estados, mas entre entidades privadas para que o objetivo seja atingido.

Como solução, como medidas a serem adotadas, o *Compact* possui um tripé, que é a repatriação, a realocação e a integração local, que embora seja uma questão de soberania nacional decidir ou não em seu favor, um suporte deve ser alocado para aqueles países que decidirem implementá-la. Um suporte, ainda, deve ser ofertado aos países de origem, devendo ser ofertada a possibilidade de repatriação voluntária. As prioridades máximas consistem em promover as condições favoráveis à repatriação voluntária, no pleno respeito pelo princípio do *non-refoulement*, assegurando o exercício de uma escolha livre e informada, e mobilizando, assim, o apoio a repatriação segura e digna.

A comunidade internacional como um todo, portanto, se compromete em se empenhar para que os objetivos do *Global Compact on Refugees* seja atingido por meio de uma partilha de responsabilidades e de uma maior igualdade e previsibilidade das situações que envolvem o refúgio. Esse comprometimento torna-se uma tarefa para todos os Estados, juntamente com as partes interessadas relevantes. Por óbvio, a ANUR possui um papel fundamental na implementação do *Compact*.

Nesse contexto, surge no Brasil, em 2015, o PLS 288/2013, apresentado em agosto de 2015 pelo Senador Aloysio Nunes Ferreira. Denominada de Lei de Migração, a Lei 13.445/2017, oriunda do referido projeto, fora publicada no dia 25 de Maio de 2017, durante o Governo de Michel Temer, entrando em vigor após 180 dias de sua publicação, revogando o Estatuto do Estrangeiro e indo ao encontro de uma política mais multilateralista no que tange ao tratamento do migrante no país.

### **3 A NOVA LEI DE MIGRAÇÃO À LUZ DA ORDEM INTERNACIONAL E CONSTITUCIONAL**

Ao passo que a nova Lei de Migração foi aprovada no Brasil em 2017, neste mesmo ano políticas ultranacionalistas ganharam força no mundo, seja através da eleição de Donald Trump, nos Estados Unidos da América, que tomou posse em janeiro de 2017, ou através das eleições presidenciais Europeias do mesmo ano. As eleições europeias, por sua vez, foram marcadas por uma grande disputa que teve como participantes centrais candidatos ultraconservadores e de extrema direita, fruto de um fortalecimento da política ultranacionalista (ANGELO, 2019, p. 3).

Tal política tem em uma de suas raízes o desemprego como causa socioeconômica combinada com o aumento da imigração, buscando em sua pauta uma independência em relação às leis europeias no que tange à formulação da política migratória. Os eleitores do extremismo da direita europeia, em sua maioria, não são parte da população de baixa renda e possuem ensino superior, e justificam seu posicionamento de forma extremamente frágil, alegando que tais estrangeiros estariam tomando posse dos empregos que deveriam ser dos nacionais – embora tais empregos sejam, em sua maioria, desprezados por tal parcela da população (ANGELO, 2019, p. 3).

Além disso, um grande marco dessas ideias ultranacionalistas, de extrema direita e xenófobas ocorreu em junho de 2016, com a votação, por meio de um referendo, que ocorreu no Reino Unido, na qual seus cidadãos decidiram pela saída da União Europeia, movimento esse denominado de *Brexit*.

Embora brevemente tangenciados, a existência de tais movimentos demonstra um avanço considerável do Brasil que, ao adotar a Lei de Migração, que fora posteriormente regulamentada pelo Decreto 9.199/2017, foi em contramão à tais movimentos, dando margem à uma nova regra geral de proibição da discriminação e do arbítrio na entrada no país, permanência ou saída obrigatória do migrante. Assim, o país que antes tinha como centro da sua política migratória um Estatuto que fora adotado à época da ditadura militar, que tratava o estrangeiro como inimigo e tinha como objetivo principal a segurança nacional, passa a implementar uma legislação que se coaduna com o Norte, trazido à baila pela Constituição Federal de 1988, da dignidade da pessoa humana.

A legislação passa a adotar o entendimento de que obstáculos burocráticos e a negação de direitos inerentes à própria dignidade da pessoa humana aos migrantes não geram uma diminuição do fluxo migratório e, em verdade, apenas prejudicam gravemente as condições mínimas para a vida desse migrante, bem como não são benéficas às empresas, aos trabalhadores e à sociedade como um todo (RAMOS, 2019, p. 936).

Sob o prisma do Direito Internacional, vale mencionar que tal norma não somente não interfere na aplicação de normas internas e internacionais, oriundas de tratados ou costumes, acerca do refúgio, mas também traz em seu arcabouço normas que implementam a tão necessária cooperação internacional, consagrada na CF/1988 em seu Art. 4º, e a essencial política multilateralista<sup>19</sup>.

### 3.1 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A TUTELA DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Em seu artigo 1º, inciso III, a Constituição Federal de 1988 elenca como fundamento do Estado Democrático de Direito a dignidade da pessoa humana, figurando como limite do poder Estatal e ao mesmo tempo como o objetivo do Estado (COSTA, 2008, p. 19). Para além disso, o artigo 170 discorre acerca da necessidade de políticas econômicas estarem voltadas a assegurar uma existência digna a todos. Ao longo do texto constitucional, outros artigos versam acerca da necessidade de garantir a dignidade às crianças, idosos e ao planejamento familiar, devendo este ser pautado no princípio em tela.

Como é cediço, a Constituição vigente hoje no país é o resultado do processo de redemocratização que teve seu início a partir do término da Ditadura Militar. Tendo em vista a amplitude dos direitos fundamentais tutelados pela Carta Magna, todos decorrentes do princípio basilar da dignidade da pessoa humana, a CF/88 foi apelidada de Constituição Cidadã, contando

---

<sup>19</sup> Acerca do multilateralismo, vale mencionar que tal teoria versa acerca de uma relação entre três ou mais Estados, sendo caracterizada por uma forma de cooperação, principalmente no que tange à diplomacia internacional. Celso Lafer (2019, p. 1-2) afirma ainda que o multilateralismo passou a ganhar espaço a partir do século XX e fora o responsável pela demanda de mecanismos mundiais de cooperação, não sendo a expressão ideológica de um 'globalismo' e sim a procura de alternativas para a convivência internacional. O ex ministro das relações exteriores tanto do governo de Collor quanto do governo de Fernando Henrique Cardoso (2019, p. 3) alega, quanto ao multilateralismo no Brasil que, embora as situações dos poderes de fora tenham uma importância considerável, tal contexto externo não deve ser transferido de imediato ao âmbito interno do país, vez que é justamente isso que garante ao país a oportunidade de articular o encaixe de seus interesses particulares na gestão e dinâmica da política internacional, propiciando que o país tenha uma voz perante o mundo.

com a ampla participação popular em sua construção e com o texto final aprovado por Ulysses Guimarães (SILVA, 2020, p. 2).

Para além disso, a CF/88 representa um marco à tutela dos direitos humanos no país, uma vez que as normas de direitos humanos, inclusive, por óbvio, a dignidade da pessoa humana, possuem um *status* hierárquico diferenciado – cláusula pétrea, conforme dispõe o Art. 60, §4, inc. IV da Carta Magna. Esse processo de redemocratização é o responsável pelos direitos humanos figurarem historicamente, desde a CF/88, como tema essencial na pauta internacional do país, gerando um novo constitucionalismo, responsável pela abertura à internacionalização dos direitos humanos (PIOVESAN, 2017, p. 89-99).

Com a nomenclatura oriunda do latim *dignus*, significando aquilo que possui honra ou importância, a dignidade humana fora reconhecida por São Tomás de Aquino, como aquilo que é inerente à condição de ser humano e o que nos distingue entre os demais seres e objetos. No final do Século XVIII, Kant, por sua vez, trabalha com a ideia de que a dignidade da pessoa humana não possui um preço, na medida em que ela consiste no ideal de que cada indivíduo é um fim em si mesmo, com o devido livre arbítrio, o que gera ao homem um direito de ser respeitado e um dever de respeitar (RAMOS, 2019, p. 78). Para Kant, a dignidade é decorrente da independência da razão e da liberdade, sendo, portanto, universal em relação a todos os seres racionais (COSTA, 2008, p. 24).

Ao decorrer dos anos, o conceito de dignidade da pessoa humana foi apagado em razão da ascensão dos regimes totalitaristas, inerentes em especial do contexto da 2ª Guerra Mundial, que coisificou a pessoa humana. Com o final da Guerra, o conceito reascende, demonstrando a absoluta reprovação e repúdio aos horrores cometidos durante o conflito, e dando espaço à retomada do direito natural e à constitucionalização do princípio em questão (COSTA, 2008, p. 26).

Fato é que a dignidade consiste em uma qualidade intrínseca e que diferencia cada ser humano, que o garante em relação a qualquer tratamento discriminatório ou que a viole, assim como visa garantir as condições materiais mínimas à sobrevivência humana (SARLET, 2001, p. 60). Nesse passo, a dignidade é configurada como um atributo inerente a todos os indivíduos, independente de sua nacionalidade, credo, religião, opinião política, orientação sexual e etc. (RAMOS, 2019, p. 78). Figura, ainda, segundo Piovesan (2017, p. 101), como o centro de todo o ordenamento jurídico, como parâmetro e critério de valoração, servindo como guia à interpretação e entendimento do sistema constitucional, assim como orienta também o Direito Internacional. A dignidade da pessoa humana, é, portanto, um super-princípio constitucional,

guiando o constitucionalismo internamente e de forma global, conferindo sentido, racionalidade e unidade ao sistema (PIOVESAN, 2017, p. 105).

André de Carvalho Ramos (2019, p. 79-81) trabalha com a existência de dois deveres impostos ao Estado com o intuito de salvaguardar a dignidade da pessoa humana: o primeiro, refere-se ao dever de respeito, através do qual a dignidade figura como um limite à atuação estatal e o segundo é traduzido como um dever de garantia, ou seja, trata-se do compilado de ações que devem ser tomadas com a intenção de promover o super-princípio, fornecendo as condições necessárias à sua implementação. O autor ainda discorre acerca dos quatro possíveis usos habituais da dignidade humana, sendo eles: na “fundamentação da criação jurisprudencial de novos direitos”; através da “interpretação adequada das características de um determinado direito”; por meio da criação de “limites à ação do Estado e mesmo dos particulares” e, por fim, “para fundamentar o juízo de ponderação e escolha da prevalência de um direito em prejuízo de outro” (RAMOS, 2019, p. 80-81).

Quanto à sua natureza jurídica, é importante frisar que a dignidade da pessoa humana não é restrita a um mero postulado filosófico; em verdade, é norma jurídica e possui, portanto, força normativa concreta. Helena Regina Lobo da Costa (2008, p. 36) entende, portanto, que a dignidade é caracterizada como um postulado normativo, ou seja, uma metanorma, uma vez que estrutura a maneira através da qual outras normas devem ser aplicadas e é distinta, portanto, de um mero princípio ou regra.

A aplicação e utilização da Dignidade da Pessoa Humana deve ser cautelosa, uma vez que seu uso abusivo e retórico pode dificultar sua aplicação prática, uma vez que a banalização prejudica a racionalidade necessária à tomada de decisões por parte do poder judiciário.

### **3.1.1 O tratamento jurídico do migrante no Brasil: um panorama histórico.**

O Brasil passeia basicamente por três vertentes distintas de tratamento do estrangeiro, sendo elas, cronologicamente: a visão clássica que tinha o estrangeiro como inimigo, estranho à sociedade e responsável por problemas diplomáticos; a visão que tinha o estrangeiro como imigrante, podendo ser integrado apenas por meio de normas de imigração e de naturalização e, por fim, a visão contemporânea, que traz consigo a ideia de visão do migrante a partir do prisma da gramática dos direitos, tendo por base à CF/88 e os tratados de direitos humanos. Por lógica, todas essas vertentes influenciaram as normas vigentes à época (RAMOS, 2019, p. 930).



André de Carvalho Ramos (2019, p. 930-935) divide o histórico jurídico de tratamento ao migrante no Brasil em cinco fases: “fase do estrangeiro como inimigo”; “Fase do estrangeiro como imigrante e fator de desenvolvimento”; “Fase do controle e xenofobia”; “Fase da segurança nacional” e, por fim, a “Fase da igualdade e garantia”, que teve seu início com a CF/88.

A primeira fase, do estrangeiro como inimigo, teve seu início no Brasil Colônia. Nessa época, o regramento dos estrangeiros era regulado pelos atos de D. Manuel, permeados pela intolerância religiosa e por atos que iam de encontro à liberdade judaica e dos mouros. As Ordenações Manuelinas, já de 1521 a 1603, estabeleceram, por sua vez, um único direito, que submetia de forma pragmática todas as pessoas – incluindo aqui os estrangeiros – à legislação portuguesa, havendo, portanto, uma certa liberalidade quanto aos estrangeiros, mas jamais uma igualdade (RAMOS, 2019, p. 930)

As leis do Reino de Portugal de D. Felipe, de 1603 a 1867, trouxeram consigo a proibição à entrada no país de pessoas de determinada etnia, como árabes e ciganos, sob pena de prisão e açoites. Tal conjuntura foi modificada com a chegada da família real ao Brasil, em 1808, que trouxe consigo a abertura dos portos às nações amigas, sendo a centelha de um tratamento não discriminatório e de incentivo às migrações, possibilitando inclusive a concessão de terras aos estrangeiros residentes no país, da mesma forma que antes ocorria com os portugueses que recebiam as sesmarias (RAMOS, 2019, p. 931).

Vale mencionar que, historicamente, os portugueses foram os primeiros protagonistas do grande fluxo migratório do país, mas, após a implantação do sistema colonial e em decorrência da proibição do tráfico de escravos em 1850, surge a necessidade da substituição da mão de obra das lavouras e políticas infelizes de branqueamento da população – eis, aqui, o motivo da concessão das terras, como uma espécie de incentivo à mão de obra necessária na época (LESSA, 2016, p. 93; PATARRA, 1995, p. 78-88).

Com a dependência, surge a Constituição de 1824, que fora cautelosa ao extremo em relação aos estrangeiros, chegando ao ponto de, em seu artigo 91, diferenciar o brasileiro do “estrangeiro naturalizado”. Embora a liberdade religiosa tenha sido consagrada no art. 178 da referida Constituição a qualquer pessoa, diversos títulos normativos infraconstitucionais serviram como instrumento de restrição de direitos dos estrangeiros, sendo eles proibidos de requerer o *habeas corpus*, advogar, além de poderem ser expulsos do país sem o devido processo legal, dentre diversas outras restrições (RAMOS, 2019, p. 931).

A fase do estrangeiro como imigrante e o fator de desenvolvimento teve seu início com a primeira Constituição Republicana do país, a Constituição de 1891, que fora marcada pelo ideal do abolicionismo e da liberdade. A referida Constituição, em seu artigo 72, garantiu, pela primeira vez, direitos ao uso e gozo dos direitos públicos não políticos e dos direitos civis aos brasileiros e estrangeiros, estabelecendo o livre direito de ir e vir a todos – inclusive aqueles que não possuíam passaporte -, o que fora posteriormente eliminado com a reforma constitucional de 1926. Diante da necessidade pungente de povoar o Brasil, em 1890 – ou seja, antes da reforma – os passaportes foram abolidos sob o pretexto da liberdade individual e da citada precisão (RAMOS, 2019, p. 932).

Já em 1921, com a aprovação da “Lei dos Indesejáveis”, tal visão igualitária e acolhedora deu espaço ao crescimento do medo e da desconfiança quanto ao estrangeiro, culminando na fase do controle e da xenofobia (RAMOS, 2019, p. 932). De forma eugenista, foram estabelecidos limites à entrada de estrangeiros no país, elencados a partir da exclusão de todos aqueles que poderiam ser “perniciosos à ordem pública”, implicando, portanto, na exclusão dos idosos, deficientes e de estrangeiras com risco de tornarem-se “prostituíveis”. Assim, de forma altamente discriminatória, a política do país passou a enxergar o estrangeiro como uma ameaça à segurança nacional e como um ser nocivo à ordem pública, o que claramente inviabilizou o processo de colonização com a mão de obra estrangeira (LESSA, 2016, p. 94).

Historicamente, é fundamental destacar que tal período fora marcado, no contexto mundial, pela 1ª Guerra Mundial, pela Revolução Russa de 1917 e pela Grande Depressão de 1929, fatos que contribuíram fortemente para o crescimento e fortalecimento do sentimento ultranacionalista e pela visão xenófoba do estrangeiro tanto no sentido de uma ameaça ideológica, quanto no sentido de uma ameaça econômica, como se o estrangeiro fosse responsável pelo “roubo” dos empregos dos nacionais (RAMOS, 2019, p. 932).

Assim, a Constituição de 1934 fora fortemente influenciada por crenças xenófobas e racistas. Além disso, a Constituição trouxe consigo também um estímulo à educação eugênica, como demonstrado, por exemplo, em seu Artigo 138, determinando claramente o estímulo à educação eugênica por meio da adoção de medidas legislativas e administrativas que mitigassem a moralidade e as morbidades infantis. Pela primeira vez, um texto constitucional restringiu a entrada de um migrante. O texto do artigo 121, §6, justificava as restrições sob o pretexto de garantir a integração étnica e a capacidade física e civil do imigrante, estabelecendo o limite anual de 2% para cada nacionalidade do número total de membros estrangeiros fixados no Brasil nos últimos cinquenta anos. É o que fora denominado de “cotas de migração” (RAMOS,

2019, p. 933; LESSA, 2016, p. 95). O §7 do artigo em tese discorria acerca da necessidade da lei de regular a “assimilação do alienígena”, permitindo que a União proibisse a concentração de imigrantes em qualquer local do território nacional.

O discurso de Getúlio Vargas tinha como pretexto o combate ao desemprego e a proteção do trabalhador nacional, mas, em verdade, consistia em um discurso repleto de ideologias eugenistas de seleção migratória, racistas e discriminatórias (GERALDO, 2009, p. 175). A lei também excluía os grupos étnicos que não tinham migrado antes para o Brasil, evitando de forma clara a migração africana de grupos árabes e asiáticos (LESSA, 2016, p. 95).

A Constituição de 1934 também ampliou o espectro de direitos assegurados exclusivamente aos nacionais, determinando a proteção do trabalhador nacional e a possibilidade de fixação de um limite de estrangeiros ao exercício de alguma profissão liberal. A Constituição de 1937, por sua característica ditatorial, apenas fortaleceu a feição xenófoba do texto legal, de modo que restringiu o direito de livre circulação apenas ao nacional, determinando que a lei deveria dispor acerca da restrição de circulação do estrangeiro, vide artigo 122, item 2, da mencionada Carta Magna (RAMOS, 2019, p. 933).

Com o término da Ditadura do Estado Novo e com o processo de redemocratização trazido pela Constituição de 1946, fora eliminado o sistema de cotas, sendo resgatado o ideal de igualdade e de inviolabilidade dos direitos dos nacionais e dos estrangeiros, marcando a fase da segurança nacional. Ainda existiam algumas restrições específicas que ofertavam privilégios aos nacionais. Em razão da grande diminuição do fluxo migratório para o país, as Constituições de 1967 e de 1969 tocaram de forma superficial nos temas envolvendo os estrangeiros, apenas estabelecendo restrições a determinados cargos. A lei 6.815/80, também denominada de estatuto do estrangeiro, fora editada em plena ditadura militar, razão pela qual sua revogação era essencial para que lei de migração do país estivesse em consonância com o espírito da Constituição vigente atualmente, uma vez que o Estatuto encarava o estrangeiro como um alienígena e uma ameaça à segurança nacional, revogação essa que fora realizada pela Lei de Migração (RAMOS, 2019, p. 934)

Por fim, André de Carvalho Ramos (2019, p. 934-935) traz à baila a fase da igualdade e garantia, que teve seu princípio com a CF/88. A lei maior do Brasil dos dias atuais é pautada no princípio da Dignidade da Pessoa Humana, garantindo tanto ao brasileiro quanto ao estrangeiro residente a “inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”, conforme dispõe o caput do Art. 5 da CF/88. Inicialmente fora estabelecida na Constituição uma restrição ao estrangeiro residente; entretanto, por tal restrição ir de encontro ao Estado

Democrático de Direito e a metanorma central do ordenamento jurídico brasileiro, qual seja a dignidade da pessoa humana, uma vez que tal restrição permitiria a violação dos preceitos fundamentais dos turistas, por exemplo, é pacífica na doutrina e na jurisprudência<sup>20</sup> a extensão desses direitos a todos os estrangeiros. Diversas reformas constitucionais foram realizadas após 1988 com o intuito de dirimir divergências no tratamento normativo dos estrangeiros e dos brasileiros, a exemplo da Emenda 07 e da própria possibilidade de concessão de cargo público ao estrangeiro, como dispõe o Artigo 37, inc. I da CF/88.

### **3.1.2 O estatuto do estrangeiro: escopo e ideia do estrangeiro como “alienígena”**

Como tangenciado brevemente anteriormente, o Estatuto do Estrangeiro tratava o estrangeiro<sup>21</sup> como uma ameaça à segurança nacional. A lei 6.815/1980 fora criada durante o período da ditadura militar e possuía como principal função salvaguardar a soberania e interesses do país diante da possível ameaça da presença do imigrante, visto como o “outro”, o “estranho” ou o “alienígena”.

Nesse passo, um dos fatores determinantes para o eixo da segurança nacional da política migratória do Estatuto do Estrangeiro era o suposto descontentamento dos militares com a intervenção de religiosos estrangeiros em assuntos internos (SICILIANO, 2013, p. 30).

A partir da criação da Constituição de 1988 e de todo o processo de valorização dos direitos fundamentais, tendo por base a dignidade da pessoa humana de forma indistinta e do final do período ditatorial no país, tal lei tornou-se obsoleta. Deste modo, constantes mudanças foram demandadas e foram trazidas ao longo dos anos, antes da criação da Lei de Migração, através de normas infralegais, como as resoluções normativas do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) e por meio de portarias interministeriais dos Ministérios da Justiça, Trabalho e das Relações Exteriores. Tais normas tornaram-se cada vez mais necessárias, posto que existia um descompasso entre as demandas de soluções para casos concretos e a antiga lei em vigor (CLARO, 2020, p. 43).

---

<sup>20</sup> Verificar, por exemplo, o voto do Ministro Néri da Silveira, no RE 161.243 do STF (1997, pp. 775-776) ou o HC 97.147 de 2009, ambas reafirmando a ausência de uma restrição efetiva aos estrangeiros residentes no país aos direitos elencados no Art. 5º da CF/88.

<sup>21</sup> Vale mencionar que o termo estrangeiro é mais restrito do que o termo migrante, ao passo que o primeiro indica apenas um indivíduo que possui nacionalidade distinta cuja do território em que se encontra presente, sem abarcar, como ocorre com o termo migrante quando tido como gênero, os refugiados e os apátridas, por exemplo (IOM, 2019, p. 6).

A Carta Magna, por meio do caput do artigo 5º, resguarda o princípio da igualdade ou da não discriminação, que é elevado ao grau de cláusula pétrea. Em tese, o constituinte possuía como objetivo ser o mais amplo possível, de modo que o legislador infraconstitucional era proibido de efetuar qualquer tipo de distinção, em especial aquelas que vão de encontro à igualdade reconhecida entre brasileiros e estrangeiros (LESSA, 2016, p. 152-153).<sup>22</sup> O Estatuto ia de encontro a CF/88, na medida em que discriminava, claramente, em seus artigos 2, 21, 50 §1º, 65,85 e 71, o forâneo em relação ao nacional.

Ao decorrer dos 141 artigos do Estatuto, cinco mencionavam a segurança nacional, sendo eles os artigos 2º, 21º,65º, 68º e o 71º, o interesse nacional era trazido à baila em dez artigos, quais sejam o 1º, 2º, 3º, 7º II, 21º, 57 §2º, 65º, 67º, 110º e 130º, ao passo que os direitos dos imigrantes eram limitados apenas ao direito de defesa em caso de expulsão do país, expresso no artigo 71º. Os demais direitos do estrangeiro eram expressos de forma negativa, a exemplo da colocação de que a propriedade no país não configurava em uma garantia a algum tipo de visto; que documentos do estrangeiro fronteiriço não implicavam em um direito de residência ou circulação no país ou, até diante da afirmação de que o visto configurava-se apenas como uma mera expectativa de direito de ingresso e estadia no território – ou seja, nem o próprio visto representava uma garantia positiva ao migrante.

Para além disso, entende-se que o Estatuto tratava o migrante de modo a distanciá-lo da dignidade da pessoa humana, uma vez que lhe eram negados direitos básicos, inclusive no que tangem à manifestação do pensamento e ao direito de reunião (SIMIONI; VEDOVATO, 2018, p. 304). Danielle Lessa (2016, p. 98) entende que a política migratória regida pelo referido documento figurava como um estímulo à xenofobia na população brasileira, o que dificultava ainda mais a regularização dos migrantes. Isso decorre, para a autora, do fato de que o Estatuto traz consigo a restrição de um espaço no país para os outrora denominados de “agentes do progresso” – termo utilizado antigamente como referência aos migrantes europeus – abrindo espaço para, em grande maioria, o estrangeiro pobre, vulnerável e mais sujeito ainda, por sua condição, ao estranhamento social. A população, ainda, passou a ter uma frequente postura de

---

<sup>22</sup> Nesse ponto, vale mencionar que, embora o constituinte salvaguarda-se a igualdade, a redação do texto em si é discriminatória, ao passo que garante a igualdade apenas aos estrangeiros residentes no país. Vale mencionar que o estrangeiro, mesmo que não tenha o *status* de residente no país, não pode, jamais, ser alvo de discriminação, em especial ao que tange a seara penal, pensamento esse que se coaduna com decisões do STF, a exemplo do HC 94.477 ou do HC 94404. Essa diferenciação, entretanto, era usual no Estatuto do Estrangeiro (LESSA, 2016, p. 153).

rejeição e desconfiança para com os estrangeiros, que eram tidos como concorrentes no mercado de trabalho e ao acesso aos serviços básicos.

Em tese, por meio do Estatuto do Estrangeiro e do seu Decreto Regulamentador (86.715/81), os paradigmas do Estado Novo em relação aos migrantes foram recepcionados, seja através da concentração do poder normativo, jurisdicional e sancionatório do Poder Executivo, ou de um estado de defesa permanente em relação ao estrangeiro, por meio da escolha aguçada na entrada e discricionariedade em sua estadia, vez que a sua mera presença era tida como ameaça e prejudicial ao trabalhador brasileiro (CARNEIRO, 2016, p. 15).

Não existiam dispositivos indicando a constituição de políticas públicas voltadas ao estrangeiro, ao passo que o texto jurídico tinha, de forma clara, uma conotação restritiva, voltada aos impedimentos legais e às proibições que eram impostas aos forâneos no país. Apenas três princípios norteavam o Estatuto: a soberania nacional; o interesse nacional e a ordem pública. A volatilidade e subjetividade desses princípios, combinada às políticas do governo, poderiam dar ensejo à uma interpretação dúbia, voltada não ao melhor interesse do estrangeiro, mas sim exclusivamente ao interesse nacional. Ou seja, é cristalino que a tutela dos direitos humanos e de sua universalidade não era tema central ou sequer uma das prioridades da antiga política migratória brasileira (CLARO, 2020, p. 50).

Assim, a nova Lei de Migração representou uma importante e fundamental mudança de paradigma quanto à prática das migrações internacionais no país, norteadas por uma política multilateralista e voltada à cooperação internacional, possuindo como centro a tutela e eficácia dos direitos humanos pautada na igualdade e na universalidade.

### **3.1.3 A nova Lei de Migração e o artigo 4º da Constituição Federal de 1988**

Ao todo, vinte e dois são os princípios norteadores da Lei de Migração, conforme dispõe o seu artigo 3º<sup>23</sup>. Carolina Claro (2020, p. 50) afirma que os referidos princípios podem ser

---

<sup>23</sup>Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes: I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; III - não criminalização da migração; IV - não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional; V - promoção de entrada regular e de regularização documental; VI - acolhida humanitária; VII - desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil; VIII - garantia do direito à reunião familiar; IX - igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares; X - inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas; XI - acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e

subdivididos entre princípios gerais de direito internacional, aqui se tratando daqueles que são voltados aos tratados e à cooperação internacional, incisos XV e XVIII, respectivamente; princípios de direito internacional dos direitos humanos, sendo aqui todos os do inciso I, quais sejam a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, não discriminação (inc. II), igualdade de oportunidade e tratamento (inc. V), direito ao desenvolvimento (inc. VIII), dentre outros e, por fim, princípios de direitos humanos relacionados às migrações internacionais, ou seja, a acolhida humanitária (inc. VII), o direito à reunião familiar e sua garantia (inc. IX), políticas públicas que garantam a inclusão social, produtiva e laboral do migrante (inc. X), garantia de acesso aos serviços públicos (inc. XI), repúdio às práticas de deportações coletivas (inc. XXII) e etc.

Nesse sentido, a positivação dos referidos princípios é tida como um dos principais ganhos e avanços da Lei de Migração, em especial no que tange ao combate à xenofobia para com o migrante no sentido lato, incluindo aqui os refugiados. Além disso, a Lei figura como uma espécie de braço do Artigo 4º da CF<sup>24</sup>, na medida em que efetiva muitos dos incisos elencados no referido artigo, tanto no que se refere à cooperação internacional com o intuito de progressão da humanidade (inc. IX); a predominância dos direitos humanos (inc. II); repúdio ao terrorismo e ao racismo (inc. VIII), igualdade entre os Estados (inc. V), posto que não estabelece distinções quanto à origem dos migrantes, dentre outros.

Existem espécies distintas de cooperação. A cooperação prevista no inciso IX do art. 4º da CF/88 é tida como a cooperação internacional. Cooperar, via de regra, é a atuação conjunta entre duas ou mais pessoas com o objetivo de alcançar um fim comum, trazendo benefícios a

---

benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social; XII - promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante; XIII - diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante; XIV - fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas; XV - cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante; XVI - integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço; XVII - proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante; XVIII - observância ao disposto em tratado; XIX - proteção ao brasileiro no exterior; XX - migração e desenvolvimento humano no local de origem, como direitos inalienáveis de todas as pessoas; XXI - promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei; e XXII - repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas.

<sup>24</sup> Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político. Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

todos os envolvidos. A cooperação internacional, por sua vez, é conceituada como aquela que decorre do âmbito de pessoas jurídicas de Direito Internacional, indo além, portanto, apenas do Estado e abarcando, também, as organizações não-governamentais, por exemplo. Inúmeras podem ser as finalidades de tal cooperação, podendo ela estar ligada a um bem jurídico ou atividade dos mais diversos ramos e, inclusive, na seara dos direitos humanos (VALE, 2014, p. 11).

A ONU diversas vezes destacou o papel fundamental do multilateralismo e da cooperação internacional para o bem comum, ao passo que afirma, inclusive, que o multilateralismo e a diplomacia possuem um histórico comprovado de atendimento às necessidades das pessoas no mundo em todos os lugares, estabelecendo inclusive o dia 24 de Abril como o Dia Internacional do Multilateralismo e da Diplomacia. O secretário-geral das Nações Unidas afirmou que, durante quase setenta e cinco anos, os acordos multilaterais estabelecidos pós Segunda Guerra “salvaram vidas, expandiram progressos econômicos e sociais, apoiaram direitos humanos e, não menos importante, ajudaram a prevenir uma terceira queda à conflagração global”. Tal política é essencial para promover os pilares da ONU, quais sejam a paz e a segurança; desenvolvimento e os direitos humanos. O secretário afirma ainda que o fortalecimento do multilateralismo implica em um aumento do compromisso em construirmos um mundo mais justo, igualitário e seguro para as gerações futuras, sendo tal política não só mais eficaz, mas a única capaz de promover a paz e o desenvolvimento sustentável do mundo. (ONU, 2019, p. 1-4).

A Lei de Migração figura como um retrato tanto da cooperação internacional, como do multilateralismo que, historicamente, fora tido como centro das relações exteriores do Brasil, ao passo que a referida lei figura como a concretização de tal política, refletida na política migratória do país.

Uma cooperação efetiva entre os entes relevantes ocupa um papel crucial na política migratória, talvez de maior importância do que em relação a outras áreas. Muitas vezes, não somente os Estados possuem políticas migratórias completamente distintas, mas também os atores dentro de um único Estado dialogam de forma contraditória entre si, utilizando, por exemplo, um vocabulário inconsistente para a mesma situação (IOM, 2019, p. 4). Neste ponto, a cooperação nacional, ou seja, aquela entre os entes relevantes no âmbito interno, é essencial para que a Lei de Migração seja efetivada no país.

A Lei 13.445/2017, portanto, traz consigo um novo paradigma para a política migratória brasileira, que passa a ser devidamente positivada sob a perspectiva dos direitos humanos e



humanitários e é pautada tanto nos tratados sobre o tema quanto no próprio direito interno no que se refere às normas inerentes ao ser humano (CLARO, 2020, p. 45).

### 3.2 A LEI DE MIGRAÇÃO E O RECONHECIMENTO DA UNIVERSALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Sob a perspectiva do Direito Internacional clássico, o nacional era tido como a extensão do Estado, ao passo que qualquer violação ao direito do estrangeiro figurava como uma violação direta ao seu país de nacionalidade. Sob a ótica dos direitos humanos, o imigrante é tido como sujeito de direitos sob a lógica individual e não apenas como um mero vassalo do Estado do qual possui nacionalidade (LILLICH, 1984, p. 11-12).

O viés de Direitos Humanos trazido pela lei é claro: seja em razão do próprio texto ou pela subordinação e coadunação do referido diploma legal para com a Constituição Federal. No contexto latino-americano, o processo de interseção entre as Constituições e o Direito Internacional dos Direitos Humanos possui como ponto crucial a necessidade de os Tratados de Direitos Humanos possuírem um *status* jurídico privilegiado no ordenamento, em decorrência do princípio *pro persona*, que possui sua base na dignidade da pessoa humana (PIOVESAN, 2017, p. 190).

A cultura jurídica latino-americana passa a ser guiada por um novo paradigma, tendo por base, como explica Piovesan (2017, p.191) três pontos: o trapézio no qual os direitos humanos e a Constituição figuram no topo da ordem jurídica, devendo ser estabelecidas cláusulas constitucionais abertas que permitam o diálogo entre a ordem constitucional e internacional; a crescente abertura do direito que deve ser permeado pela interseção entre o ângulo externo e interno e, por fim, o *human rights approach – or human centered approach*, ou seja, deve ser fundada sob o prisma de possuir no centro do ordenamento jurídico o indivíduo e não o Estado, tendo como inspiração a *lente ex parte Populi*.

Essas mudanças contribuíram fortemente para a reinserção do Brasil no contexto internacional, de modo que não apenas implicou em mudanças no contexto interno do país– a exemplo da edição da lei que regula o refúgio, editada em 1997, e, posteriormente, da Nova Lei de Migração, editada em 2017 –, mas também o Brasil passou a ter uma nova agenda internacional, que decorreu da ruptura do ciclo de autoritarismo antes vivenciado. Nesse cenário, o Brasil

passa a consolidar a pauta dos Direitos Humanos como uma das mais relevantes em sua agenda internacional (PIOVESAN, 2017, p. 398).

Assim, a Lei de Migração, além de ser alinhada com os princípios da Constituição Federal e dos tratados de direitos humanos ratificados pelo país – que a partir da EC 45º possuem o grau de emenda constitucional e de cláusula pétrea em nosso ordenamento – vai além ao elencar diversos princípios que possuem como centro a universalização dos direitos humanos e a dignidade da pessoa humana, desenvolvendo mecanismos de acolhida como o Visto Humanitário, sendo uma das leis mais avançadas do mundo no quesito de migração.

O visto de acolhida humanitária pode ser compreendido dentro do contexto da proteção humanitária complementar, ao passo que figura como uma opção residual, como uma outra alternativa, para os casos em que nem a definição de pessoa refugiada pelo protocolo de 1951, nem a definição de refúgio ampliada pela Lei de Refúgio (Lei nº 9474/1997) são suficientes para a concessão do *status* de refugiado com a finalidade de proteção doméstica e internacional. Os haitianos foram os primeiros beneficiários do referido visto, assim como os venezuelanos também usufruíram do visto em tela (SANCHES, 2017, p. 1).

Portanto, a Lei de Migração é muito mais ampla que o antigo Estatuto, formalizando definitivamente os vistos com o fito de tratamento de saúde e criando o visto de acolhida humanitária (CLARO, 2020, p. 49), demonstrando uma clara aderência à ideia de universalidade<sup>25</sup> dos direitos humanos no que tange ao direito de migração, a sua indivisibilidade e interdependência, conforme dispõe o Art. 3º, inc. I, da Lei 13.445/2017, além de ser um instrumento crucial ao combate da xenofobia, beneficiando, portanto, todos os migrantes no sentido lato.

---

<sup>25</sup> Há quem critique a universalização dos direitos humanos por entender que tal ideia está pautada em uma suposta moral universal, com fulcro em uma crença pautada nos valores humanos, fincada à ideia de uma verdade absoluta que pode se impor para todo e qualquer povo – o que atinge diretamente a própria diversidade cultural da humanidade. Há, portanto, uma defesa do relativismo (BORGES, 2011, p. 204). Ocorre que, a título de universalidade, aqueles princípios que possuem como centro a dignidade da pessoa humana e dela decorrem devem ser tidos como universais, ao passo que são direitos, a exemplo do direito à vida, de não ser submetido a um tratamento degradante e desumano, de proibição da escravidão, são direitos que estão diretamente ligados à existência digna do ser humano e à própria vinculação e obrigatoriedade de respeito aos direitos humanos. O mínimo universal e de dignidade deve ser respeitado, conforme classifica, inclusive, Yves Madiot (BORGES, 2011, p. 204). Além disso, o fato de determinados direitos serem normas *jus cogens* – como o direito à vida e a proibição da escravidão – é um elemento crucial a favor da existência da universalização dos direitos humanos. O ser humano é titular dessa universalidade e seu exercício ou não - ou até a garantia do Estado ou não - depende do caráter da norma abordada e, após tal análise, do traço cultural de cada Estado.

#### 4 A EFICÁCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DOS REFUGIADOS VENEZUELANOS NO BRASIL

Na atual conjuntura do cenário brasileiro, inúmeros são os desafios instaurados quanto a promoção da eficácia dos direitos fundamentais dos refugiados venezuelanos no país. Embora o Brasil possua uma das legislações mais avançadas do mundo em termos de migração – a Lei de Migração – e especificamente em termos de refúgio – a Lei de Refúgio –, a eficácia social de ambas ainda figura como um desafio importante à política migratória brasileira.

Como mencionado anteriormente, o Brasil, por meio da Lei de Refúgio, ampliou o escopo de refugiados, razão pela qual os venezuelanos se enquadram nesse conceito e devem ser tratados como tais – o que implica em toda a proteção oriunda do referido *status* aos cidadãos venezuelanos.

A lei 13.684/2018, que versa acerca de medidas de “assistência emergencial para o acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária”, por sua vez, reafirma e consolida em seu Art. 2º<sup>26</sup> os compromissos assumidos pelo país no que concerne o atendimento humanitário aos migrantes afetados por uma crise humanitária. A lei define também, em seu Art. 3º, o conceito de “situação de vulnerabilidade”, “proteção social” e “crise humanitária”, da seguinte forma:

Art. 3º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - situação de vulnerabilidade: condição emergencial e urgente que evidencie a fragilidade da pessoa no âmbito da proteção social, decorrente de fluxo migratório desordenado provocado por crise humanitária;

II - proteção social: conjunto de políticas públicas estruturadas para prevenir e remediar situações de vulnerabilidade social e de risco pessoal que impliquem violação dos direitos humanos; e

III - crise humanitária: situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave e generalizada violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário que cause fluxo migratório desordenado em direção a região do território nacional.

Desta forma, inexistem dúvidas e questionamentos pelo Governo Brasileiro quanto à crise humanitária vivida pela Venezuela e quanto à condição de vulnerabilidade da população venezuelana, de modo que o Brasil precisa adotar e ampliar suas políticas públicas para promover a proteção social necessária aos refugiados.

---

<sup>26</sup> “Art. 2º As ações desenvolvidas no âmbito desta Lei observarão os acordos internacionais concernentes à matéria, dos quais a República Federativa do Brasil seja parte, bem como os dispositivos das Leis nºs 9.474, de 22 de julho de 1997, e 13.445, de 24 de maio de 2017.”

Como é cediço, no Brasil o órgão responsável pela deliberação acerca do reconhecimento desse *status* é o CONARE que, como será visto a seguir de forma mais aprofundada, enfrenta desafios quanto à celeridade de tais análises, o que consiste em um dos empecilhos concretos à eficácia dos direitos fundamentais desses migrantes – no sentido lato - no país.

Fora isso, o Estado de Roraima em si – que é a principal porta de entrada dos venezuelanos no país – enfrenta diversos desafios em razão da falta de estrutura para alocar tantos migrantes nos setores centrais da sociedade, como educação, saúde e mercado de trabalho, uma vez que a própria estrutura do Estado – em especial da cidade de Paracarama, que faz fronteira com a Venezuela – não foi projetada para comportar o fluxo cada vez mais alto.

Vale mencionar ainda que uma parte da população venezuelana que busca abrigo no Brasil é indígena, o que implica em uma necessidade de atenção especial aos direitos específicos desse grupo, assim como em relação às peculiaridades de tal cultura. O ACNUR busca garantir um espaço seguro – de caráter temporário – para os venezuelanos, o que representa um ganho considerável em termos de proteção para a população venezuelana. Neste momento, é preciso ter uma consideração especial para com as diferenças culturais internas da população indígena, com o intuito de realizar a divisão adequada dentro de um espaço de acolhimento, o que tem o condão de evitar conflitos na comunidade. Outra peculiaridade que requer uma maior atenção em relação à porção indígena dos refugiados venezuelanos é a identificação de famílias extensas, que vão além do núcleo familiar, afim de dar efetividade à unidade familiar. Tais relações, sob a ótica indígena, por vezes é equivalente às relações de pais e filhos na cultura não indígena (ACNUR, 2019, p.12).

O ACNUR (2019, p. 13), em sua Cartilha com orientações e recomendações a serem seguidas pelos municípios na chegada dos venezuelanos no país, chama atenção para alguns fatores peculiares que precisam ser observados em relação à população indígena. A grande maioria dos indígenas, por exemplo, não come carne vermelha e, nesse sentido, o ideal seria a disponibilização de fontes de proteína animal como frango e peixe. Por isso que o diálogo com a comunidade é fundamental, afim de compreender melhor as necessidades de cada grupo, tornando assim as políticas públicas adotadas mais efetivas.

A maior etnia indígena venezuelana no Brasil são os Warao. Warao significa, na língua nativa, “Povo da Água. Trata-se de um grupo étnico que possui mais de oito mil anos de existência, criados e instalados originalmente na parte delta do Rio Orinoco e representam hoje a segunda maior etnia da Venezuela, com cerca de 49 mil pessoas. Esse grupo se subdivide em centenas de comunidades, que possuem uma unidade linguística entre si – em termos de idioma -, mas

possuem diversas diferenças culturais entre si, que possuem um impacto nas relações intra e interétnicas estabelecidas no Brasil. Esse grupo, em decorrência das intervenções a partir da década de 1960 em seu território, precisaram estabelecer ciclos migratórios para os centros urbanos. Mais recentemente, em decorrência dos impactos da crise venezuelana, os Waraos iniciaram um novo fluxo migratório, agora transfronteiriço, se instalando principalmente no norte do país. Em 2019, a estimativa era de que o Brasil abrigava em torno de 4 mil indígenas refugiados, sendo que destes a maioria é da etnia Warao (Delta do Amacuro) – 68%; 30% são dos Pemon Taurepang (Bolívar) e 2 % dos Eñepa (Amazonas Venezuelano) (ACNUR, 2019, p. 17).

Nesse passo, desde o início as atividades emergenciais em relação aos indígenas Warao possuem como centro suprir as necessidades básicas, o que envolve garantir o acesso dessa população aos serviços públicos e até a capacitação das autoridades competentes para responder a esse fluxo peculiar. Eles possuem necessidades específicas relacionadas em especial aos hábitos culturais, que devem ser respeitados tanto sob a ótica da legislação internacional quanto sob o ponto de vista do ordenamento interno (ACNUR, 2019, p. 17).

Mesmo diante de todo o esforço implementado pela ACNUR, a realidade destoa muito do ideal. A ONU, por meio de Filippo Grandi, alto comissário da ACNUR, declarou que a situação dos indígenas venezuelanos no Brasil é “trágica”. Além dos desafios normalmente enfrentados pelos refugiados, os indígenas são excluídos dos mecanismos de interiorização – que, per si, já não são suficientes. Ou seja, essa porção dos refugiados, além de sobrecarregar ainda mais o Estado de Roraima, ainda está submetida às oportunidades de inserção cada vez mais escassas e não possuem nenhuma perspectiva. Assim, grande parte da população Warao é marcada por uma alta taxa de desnutrição e de contaminação do vírus da Aids. Dezenas se encontram em situação de rua (VEJA, 2019, p. 1-3).

De maneira geral, todos os refugiados enfrentam sérios desafios em relação à efetividade de seus direitos básicos no Brasil. Embora o Governo Federal tenha construído algumas políticas públicas efetivas por meio do Projeto Atuação em Rede e da Operação Acolhida, por exemplo, elas per si ainda não são suficientes, uma vez que o Estado de Roraima está cada vez mais sobrecarregado com a chegada constante dos venezuelanos, com diversos setores à beira do colapso por ausência de capacidade, de estrutura, para comportar uma população que cresceu de forma célere e repentina. Dados indicam que a população de Roraima aumentou 20% nos últimos 6 anos (GONÇALVES, 2019, p. 1).

Embora o dever de promover a efetividade dos direitos fundamentais dos venezuelanos no país seja do Estado Brasileiro, o ACNUR figura como um dos principais aliados à efetividade dos direitos fundamentais dos venezuelanos no país. Possui, em suma, 6 pilares de atuação: Registro e Assistência Jurídica; Centro de Referência; Proteção; Abrigamento; Interiorização e Integração. Desta forma, atua de maneira coordenada com outras agências da ONU, academia, setor privado e organizações da sociedade civil para que, em conjunto com o Governo – nas searas federais, municipais e estaduais – possa auxiliar na efetividade dos direitos básicos nas ações emergenciais (ACNUR, 2020, p. 21).

Assim, registra as pessoas em abrigos, centros de trânsito e de documentação, o que viabiliza um conhecimento mais aprofundado dos venezuelanos e das necessidades da população, de modo que os programas podem ser elaborados pautados nessas informações, o que permite uma efetividade maior quanto às demandas existentes. Ademais, fornecem também orientação e informações quanto aos passos necessários à regulamentação da situação migratória do país. Possui também centros de referência, localizados em Manaus e Boa Vista, que são capacitados não somente para fornecer orientação e informação aos refugiados e migrantes, mas também fornece auxílio para inscrições em programas de assistência social, aulas de português e diversas atividades culturais (ACNUR, 2020, p. 21).

Quanto à proteção, o braço direito da ONU para refúgio atua em conjunto com o Governo Federal e outros braços da ONU nos Centros de Documentação do Estado de Roraima, com o objetivo de identificar, monitorar e promover o encaminhamento necessário aos casos de maior vulnerabilidade que demandam, por sua condição, uma proteção maior. Fornecem ainda uma assistência específica, oferecendo um apoio técnico, operacional e de proteção à gestão e organização dos 20 abrigos localizados em Roraima, entre Manaus, Boa Vista e Pacaraima, visando a garantia da dignidade e bem-estar da população atendida (ACNUR, 2020, p. 21).

O ACNUR oferece apoio ao Governo Federal no programa de interiorização, atuando também nas cidades destino para proporcionar aos venezuelanos suas necessidades básicas, além de promover a integração e o encaminhamento de algumas formas que promovam uma crescente autossuficiência dos refugiados venezuelanos (ACNUR, 2020, p. 21).

Por fim, quanto à integração, o ACNUR atua em parceria com organizações da sociedade civil e outras agências da ONU para sensibilizar o setor privado, articulando também com órgãos públicos formas de promover soluções sustentáveis e a longo prazo à população venezuelana, visando o acesso ao emprego, capacitação profissional, formação e, inclusive, às aulas de

português, com o fito de desenvolver uma melhor integração social e cultural (ACNUR, 2020, p. 21).

O Brasil é reconhecido internacionalmente não somente por suas legislações avançadas em termos de migração, mas também por sua cultura acolhedora. Embora tenha tal fama, diversos são os obstáculos enfrentados pelos refugiados venezuelanos no país, que vão desde barreiras linguísticas até a falta de preparo dos profissionais de setores cruciais, que não reconhecem a documentação dos solicitantes de refúgio, por exemplo.

Assim como os brasileiros, os refugiados enfrentam barreiras em diversos setores essenciais da sociedade: seja na dificuldade de acesso à educação ou por barreiras restritas ou por sobrecarga do sistema de ensino – como é o caso do Estado de Roraima -; na dificuldade de inserção no mercado de trabalho por inúmeros motivos, inclusive pela dificuldade de revalidação do próprio diploma que poderia ofertar aos refugiados um patamar diferente de emprego ou na consequente dificuldade de moradia.

Ocorre que, diferentemente dos brasileiros, as dificuldades enfrentadas por essa parcela extremamente vulnerável vai além das questões usuais e enfrentadas rotineiramente pelos nacionais; passa por uma visão xenófoba ainda enraizada na sociedade, que vê o estrangeiro como uma ameaça e por uma dificuldade de ser entendido e de se fazer entendido para ter acesso ao mínimo para sua existência. Assim, como será verificado adiante, a implementação e ampliação das políticas de integração e de realocamento são essenciais para promover uma maior eficácia social da política migratória do Brasil, refletida através de sua legislação, de modo a assegurar o dever assumido pelo país não apenas no âmbito interno, mas também no internacional.

#### 4.1 DO CONCEITO DE EFICÁCIA SOCIAL E EFETIVIDADE

A ideia de eficácia social ganha corpo a partir da superação da subjetividade dos princípios constitucionais e da positivação de normas oriundas da ascensão do Estado Social. Tal cenário implicou em uma maior politização da sociedade e em uma necessidade de caracterização de um conteúdo mais pragmático à Constituição (VIEIRA, 2010, p. 4).

A eficácia social é caracterizada por ser um atributo normativo que demonstra a correspondência da norma jurídica com a realidade ao seu redor, de modo que verifica a

compatibilidade entre o modelo normativo e o fato social. A eficácia social, portanto, possui como sinônimo a efetividade, ao passo que uma norma efetiva é aquela a qual seus dispositivos normativos são entendidos e cumpridos pelos destinatários da norma (SOARES, 2013, p. 27).

A eficácia consiste em um atributo normativo diretamente ligado à produção concreta de efeitos, seja em razão da presença da eficácia técnico-normativa, demonstrando que os elementos necessários à sua aplicação estão presentes na norma analisada de maneira suficiente, seja por um arcabouço fático que permita a sua observância, de forma espontânea ou imposta - o que é conceituado como eficácia técnico-jurídica/aplicabilidade - ou a satisfação dos objetivos desejados a partir daquela norma (eficácia social/efetividade) (JÚNIOR, 2007, p. 203).

A eficácia social de uma norma não se baseia somente na sua positivação e possui uma relação intrínseca com diversos conteúdos existentes na sociedade, a exemplo de políticas públicas (VIEIRA, 2010, p. 6). Assim, torna-se fundamental compreender se tanto a Constituição, no que tange aos direitos fundamentais garantidos por ela em diversos dispositivos<sup>27</sup> quanto a própria Lei de Migração, no que se refere aos seus objetivos e perspectivas, conforme elenca o seu Artigo 1º<sup>28</sup>, vem tendo efetividade quanto aos Refugiados Venezuelanos, que hoje são responsáveis pelo maior fluxo migratório de refugiados do país. Tal efetividade de ambos os documentos implicaria em uma garantia dos direitos fundamentais dos Refugiados Venezuelanos, que se tornaram refugiados em decorrência da grave crise que assola a Venezuela até hoje.

#### 4.2 DA CRISE VENEZUELANA

Como é de conhecimento comum, a Venezuela passa por uma crise sem precedentes que gerou, desde o final de 2015, um fluxo contabilizado no dia 05 de Maio de 2020 de 5.095.283 de migrantes, refugiados e solicitantes de asilo no mundo, dos quais 253.495 encontram abrigo no Brasil. Importante salientar que, como esses dados são baseados na metodologia de estatísticas

---

<sup>27</sup> Como exemplo: Art. 1º, inc. III no que se refere ao fundamento do Estado Democrático de Direito, que deve ser pautado na dignidade da pessoa humana e o Art. 5º, no que se refere aos direitos fundamentais ali elencados e garantidos a todos, sem qualquer distinção.

<sup>28</sup> Art. 1º. Esta lei dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no país, e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante.



utilizadas por cada governo anfitrião, que muitas vezes desconsideram os migrantes que não possuem o *status* regular de migração, tais dados envolvem um certo grau de estimativa, sendo provável que o número seja maior (R4V, 2020, p. 1).

Atualmente, a Venezuela conta com dois presidentes: Nicolás Maduro, eleito pelo Tribunal Supremo de Justiça e apoiado por governos como o da Rússia, China, México, Bolívia e Cuba e Juan Guaidó, nomeado pela Assembleia Nacional e reconhecido por diversos países, dentre eles o Brasil, Holanda, Canadá, Reino Unido, Alemanha e Estados Unidos da América. A oposição ao Governo de Maduro entende que as eleições foram forjadas e, portanto, não possuem legitimidade, de modo que o Governo de Maduro é tido como autoritário e ditatorial.

Uma das raízes da grande crise econômica vivenciada hoje pelo país é oriunda da sua dependência histórica do petróleo. Tal recurso carrega consigo 96% das exportações venezuelanas, o que implica em uma vulnerabilidade do país em relação à variação do preço do barril do petróleo no mundo. De modo geral, nos últimos anos o preço do barril tem caído, carregando consigo, por consequência, uma queda do PIB venezuelano. Além disso, as sanções econômicas impostas pelos Estados Unidos da América – talvez o principal opositor ao Governo de Maduro - também figuram como uma barreira à recuperação econômica a curto prazo. Ao passo que os Estados Unidos continua sendo o principal comprador do petróleo venezuelano, a estimativa do prejuízo causado pelas sanções impostas pelos EUA entre 2013 e 2017 gira em torno de 350 bilhões de dólares (MORAES; FIGUEIREDO, 2019, p. 3).

Um dos principais problemas vivenciados hoje pela Venezuela é a consequência e o impacto dessa crise política, que gera uma inflação absurda e desenfreada. A Venezuela encerrou 2019 com uma inflação de 9.585,5%, segundo dados do Banco Central Venezuelano, embora o Fundo Monetário Nacional tenha projetado uma inflação de 200.000%. Fato é que essa profunda crise econômica gera uma escassez de alimentos e remédios, impossibilitando que os cidadãos tenham acesso ao mínimo para a sobrevivência (WELLE, 2020, p. 1). No início de 2020, por exemplo, o Governo elevou o salário mínimo em 66,66%, perfazendo um total de 250.000 bolívares – cerca de R\$15,00 por mês. O Governo também aprovou o aumento de 33,33% no auxílio de alimentação ofertado pelo Governo, que hoje gira em torno de 200.000 bolívares. Assim, o novo salário é o bastante para comprar apenas uma caixa de ovos e 100 gramas de queijo branco fresco ou um pouco mais de um quilo de carne (ALVARADO, 2020, p. 1).

É importante mencionar que, além da crise econômica relatada, diversos conflitos bélicos vêm ocorrendo dentro da Venezuela. O próprio fluxo migratório imenso de cidadãos venezuelanos

é um fator preponderante que atesta a existência da crise. Em contramão aos fatos e à realidade, Maduro já proferiu diversos discursos negando a existência da crise humanitária e rejeitando diversas vezes auxílios, sob o pretexto de ameaça à soberania nacional<sup>29</sup>, atacando ainda os relatórios da ONU acerca da crise, afirmando que foram feitos de forma unilateral, sem escutar a Venezuela e colhendo informações apenas de opositores do Governo. (TVI24, 2019, p. 1-2; ESTADÃO CONTEÚDO, 2019, p. 1)

A existência de uma crise humanitária, econômica e política na Venezuela é um fato notório e contestar sua existência vai de encontro inclusive à lógica e razoabilidade. Diante de tal fato, portanto, conforme dispõe o Art. 1, III da Lei de Refúgio, o cidadão venezuelano tem o direito de ser reconhecido como refugiado no Brasil, uma vez que em decorrência da grave e generalizada violação de direitos humanos, fora forçado a deixar o país de sua nacionalidade para obter refúgio em outro país. Além disso, diversos são os casos, também, de fuga por um fundado temor devido a perseguições políticas, o que recai sobre o conceito clássico de refugiado, oferecendo ao cidadão, assim como anteriormente, a proteção oriunda do *status* de refúgio.

#### **4.2.1 Breve resumo dos fatos que levaram à crise hoje vivida pela Venezuela**

A República Bolivariana da Venezuela se situa entre o Mar do Caribe, a Colômbia, o Brasil e a Guiana. A Venezuela é conhecida por grandes reservas petrolíferas, que representam em torno de 96% das exportações do país. Por isso, historicamente, os Governos utilizaram o petróleo como cerne das políticas econômicas do país. Tais reservas começaram a ser exploradas no Governo de Juan Vicente Gómez, de 1908 a 1935, momento no qual a Venezuela passou a ser o principal exportador mundial de petróleo aos Estados Unidos, o que gerou uma enorme

---

<sup>29</sup> Crucial esclarecer que os direitos humanos figuram como um limite à conduta dos Estados tanto no plano interno quanto no internacional. A soberania deve ser compreendida como o poder do Estado de impor, dentro do seu território, suas decisões, ou seja, a capacidade Estatal de editar leis e executá-las per se. A título interno, tal poder não encontra outro superior. Contudo, no ponto de vista das relações internacionais, esse conceito é inoperante, uma vez que, no âmbito internacional, os Estados estão diante de uma situação de igualdade jurídica, havendo apenas a autonomia. Desta maneira, a real soberania consiste na cooperação entre os Estados com o intuito de atingir uma finalidade em comum (MAZZUOLI, 2017, p. 478-481). Além disso, Cançado Trindade (1969, p. 20) entende que a própria noção de soberania é incompatível com a proteção dos direitos humanos, ao passo que o fundamento da soberania não dialoga com a proteção dos direitos humanos, que deve ter como centro os interesses da pessoa humana e não os interesses particulares do Estado. Desta forma, a soberania jamais pode ser utilizada como um obstáculo à efetivação dos compromissos internacionais em relação aos direitos humanos, incluindo aqui tratados ratificados e normas *jus cogens* (MAZZUOLI, 2017, p. 483).

dependência do país sul americano em relação ao mercado dos EUA (ROTERMEL; CHAGAS; CARMELO; COLLAÇO; MORAES, 2019, p. 3).

Hugo Chávez, embora distinto dos seus antecessores por ser soldado, bolivariano, socialista e imperialista, manteve essa dependência do petróleo. Seu governo, em decorrência de sua posição extremista, nacionalista, populista e autoritária, dividiu muito as opiniões, havendo inclusive grupos de oposição na população venezuelana. Vale lembrar que o presidente venezuelano em questão sofreu uma tentativa de golpe de Estado em 2002, a qual respondeu com a tentativa de neutralizar a oposição, silenciando parte da imprensa e perseguindo os opositores ao seu Governo (ROTERMEL; CHAGAS; CARMELO; COLLAÇO; MORAES, 2019, p. 6).

Durante anos essa aposta no petróleo foi segura, de modo que entre 2004 e 2015, entre o Governo de Hugo Chávez e o início do Governo de Maduro, a Venezuela recebeu em torno de 750 bilhões de dólares oriundos da venda do petróleo. Assim, o Governo Chavista, utilizando dessa inundação dos denominados de “petrodólares”, passou a financiar tanto programas sociais quanto importações de quase tudo que era consumido no país. Entretanto, em 2014, o petróleo entrou em crise e o preço do barril caiu de forma abrupta. As causas desta crise se encontram na recusa tanto do Irã quanto da Arábia Saudita em assinar um compromisso para regular e diminuir sua produção, na desaceleração do crescimento econômico da China e no crescimento da produção do óleo e do gás através do “*fracking*” nos Estados Unidos. (CORAZZA; MESQUITA, 2019, p. 9-10).

A produção diária do petróleo caiu pela metade, comparando a dados de 1999. Essa queda decorreu principalmente da má gestão da estatal Petróleos da Venezuela (PDVSA), que não investiu na infraestrutura, sofre com a má gestão e um elevado grau de corrupção – apenas a título de curiosidade, de agosto de 2017 até 2019, mais de 90 ex-funcionários da petroleira foram processados por corrupção. O Estados Unidos conduziu uma investigação apelidada de “Fuga de Dinheiro” que contou com a cooperação do Reino Unido, Espanha, Itália e Malta, revelando um esquema de lavagem de dinheiro que desviou mais de 1.2 bilhão de dólares entre 2014 e 2015, resultando na prisão de dois suspeitos. Além disso, a criação da Petrocaribe, que tinha como propósito ofertar o petróleo aos países caribenhos por preços muito menores e com uma data incerta de pagamento, pois este era dividido em milhares de vezes, contribuiu fortemente para o afogamento da economia venezuelana (CORAZZA; MESQUITA, 2019, p. 12-13).

Diante do hiperfoco na exportação do petróleo, o Chavismo não desenvolveu agrícola e industrialmente o país. Nem a própria produção de petróleo recebeu o investimento necessário. A nacionalização das indústrias de cimento e aço e a expropriação de centenas de empresas e propriedades rurais pelo Governo Chavista implicou em um engessamento do desenvolvimento da indústria local. As indústrias foram obrigadas a trocar a produção própria por importações que foram barateadas pelo governo que, além de tudo, ainda implementou uma política de controle artificial do preço, destruindo ainda mais a indústria local. O país passou a ficar quase que completamente dependente da importação, inclusive em relação à itens básicos como remédios e alimentação. Eis, aí, o motivo da grande falta de abastecimento que hoje assola o país: a escassez de recursos para importação implicou em um desabastecimento tão grande que chega a faltar papel higiênico no país (CORAZZA; MESQUITA, 2019, p. 15).

Além disso, todo esse cenário afastou ainda mais os investidores internacionais e isso, aliado à aproximação do Governo Venezuelano com Cuba, governada por Fidel Castro, e ao consequente afastamento dos EUA carregava consigo uma crítica de grande parte da sociedade internacional. Importante destacar que, no âmbito interno, os apoiadores do Governo Chavista tinham no presidente um ídolo, em razão dos projetos desenvolvidos na saúde e na educação (ROTERMEL; CHAGAS; CARMELO; COLLAÇO; MORAES, 2019, p. 7).

A política de controle do Governo Chavista se estendeu para a política cambial, de modo que fora controlada a compra de dólares pela população para conter a desvalorização do bolívar, gerando um mercado paralelo de compra da moeda americana. Além da hiperinflação, todo esse cenário gerou um aumento absurdo da corrupção, que cobrava em torno de 12 vezes a mais no dólar do que o câmbio oficial. Tudo isso gerou o famoso efeito “bola de neve”, implicando em um aumento exponencial da dívida externa do país na tentativa de manter os programas sociais, implicando também em uma ausência até do papel moeda do bolívar por conta do aumento descomunal da inflação (CORAZZA; MESQUITA, 2019, p. 17).

No meio de 2011, Chávez anunciou ao mundo que estava em uma situação delicada de saúde, com câncer. Nicolás Maduro, seu Ministro das Relações Exteriores e candidato a vice nas eleições que aconteceriam no ano seguinte, começou a ganhar destaque no país, representando diversas vezes o Governo. Embora as eleições de 2012 tenham sido muito disputadas, Chávez foi reeleito por mais 6 anos. Após dois meses da posse do novo mandato, Chávez morreu, dando azo à necessidade de convocação de uma nova eleição, que fora disputadíssima e elegeu Maduro por uma pequena diferença, que deu continuidade ao chavismo (ROTERMEL; CHAGAS; CARMELO; COLLAÇO; MORAES, 2019, p. 9).

Ocorre que o sucessor de Chávez já herdou uma Venezuela entrando em colapso e suas medidas pioraram ainda mais o cenário da crise, gerando, também, uma crise política. No início de 2014, o país começou a ser palco de diversos protestos contra o governo de Maduro, que repreendeu de forma violenta todas essas manifestações, gerando entre fevereiro e junho, 43 mortes (CORAZZA; MESQUITA, 2019, p. 20).

Em 2015, Maduro perdeu o controle do Parlamento, agravando ainda mais a crise que já estava crítica, principalmente porque Maduro afirmava sempre que a oposição estava na iminência de dar um Golpe de Estado para tirá-lo do poder. Decidiu, então, convocar uma Assembleia Nacional Constituinte, como uma clara tentativa de esvaziar o poder Legislativo que era controlado pelos opositores, criando uma instância paralela de decisão que atua com o auxílio do judiciário – que está totalmente comprometido, uma vez que fora aumentado o número de integrantes do Tribunal Superior do país (TSJ), que foram indicados em sua maioria pelo governo chavista. A independência entre o Legislativo, Executivo e Judiciário não existe no país (CORAZZA; MESQUITA, 2019, p. 20).

Em 2017, Maduro convocou a Assembleia sob a alegação de que iria renovar o Estado e redigir uma nova constituição, o que gerou uma nova onda de protestos que deu ensejo a mais de cem mortos e mais de duas mil pessoas feridas. Em 2018, novas eleições ocorreram, e Maduro ganhou em uma eleição questionada no plano interno e externo do país, com 68%. O opositor à época, Henri Falcon, alegou que não reconhecia a eleição, uma vez que Maduro garantiu a quem votasse um benefício extra do Governo – claramente um suborno que se aproveitou da situação de miserabilidade aguda do país (CORAZZA; MESQUITA, 2019, p. 20).

Por fim, um outro fator que também contribuiu para o que hoje configura uma das crises humanitárias mais graves do mundo, que é a crise vivida na Venezuela, foi a forte presença militar na administração do Estado. Embora a Constituição Venezuelana afirme que as Forças Armadas devem ser apolíticas, o próprio Ministro da Defesa, o general Vladimir Padrino, escreve em seus despachos que a pátria continua e Chávez vive, pedindo também independência e pátria socialista. Além disso, o Exército controla a produção, importação e distribuição de alimentos. Por óbvio, a liberdade da mídia é extremamente cerceada no país, sendo que a linha opositora fora fechada pelo Governo (CORAZZA; MESQUITA, 2019, p. 21)

Fato é que, diante desse cenário profundo de crise nas mais variadas dimensões, quem mais sofre é a população venezuelana, que está a cada dia mais vulnerável e susceptível a um agravamento diário da situação de miserabilidade. Por esse motivo, a cada dia o fluxo

migratório dos cidadãos venezuelanos aumenta, pois estes fogem de seu país em busca de condições mínimas para sua sobrevivência.

#### 4.2.2 O Brasil e os refugiados venezuelanos

Embora o Brasil não seja o principal destino da maioria da população venezuelana em busca de abrigo, dados de 30 de novembro de 2019, reportados pelo R4V<sup>30</sup>, indicam que o país conta com 253.495 refugiados e migrantes em seu território. Destes, 129.988 solicitaram refúgio e 123.507 estão no país com visto temporário ou definitivo de residência.

Diferente desse cenário, a mesma plataforma, que se baseia em dados dos governos anfitriões, reporta que a Colômbia, por exemplo, é o país que mais recebe migrantes e refugiados da Venezuela, totalizando, em 29 de fevereiro de 2020, 1.825.687 de migrantes e refugiados no país, dos quais 799.373 estão com permissão de residência e estadia regular e 5.303 estão em busca de refúgio. A mesma plataforma indica que o Peru, por sua vez, ocupa o lugar de segundo destino mais procurado. Até 07 de fevereiro de 2020, o país contava com 861.049 migrantes e refugiados venezuelanos em seu território, 628.976 com a estadia regular por meio de vistos temporários ou definitivos de residência e 482.571 de venezuelanos buscando refúgio.

Vale ressaltar que muitas vezes alguns países são tidos como território de passagem e não um território definitivo para morada pelos refugiados, por diversos motivos, que vão desde razões subjetivas quanto a fatores concretos, como família morando em outros lugares e a dificuldade de reunião familiar ou qualidade de vida e oportunidade de empregos. Daí decorre a diferença, que muitas vezes ocorre, entre a quantidade de migrantes e refugiados em um território e a quantidade de solicitações, que muitas vezes são simplesmente abandonadas sem que o trâmite interno correto para tanto seja realizado. Tal abandono decorre, normalmente, ou em razão da

---

<sup>30</sup>Criado pela ACNUR em parceria com a OIM, a pedido do Secretário Geral da ONU em 2018, a plataforma regional – R4V –, com o intuito de oferecer uma resposta efetiva e pauta na cooperação entre as agências quanto ao fluxo crescente de refugiados e migrantes venezuelanos, tem como principais funções e responsabilidades a confecção de um plano de resposta harmonizado (RMRP), oferecer um suporte e apoio aos governos da região, monitorar as atividades, promover um acompanhamento financeiro e intermediar relações com doadores. Além disso, possui um valor agregado considerável, uma vez que propicia uma maior visibilidade regional e internacional da resposta nacional aplicada, estabelece padrões e harmoniza as normas humanitárias aplicadas à situação, criando uma espécie de marco de atuação – em termos de programas e de orçamentos que precisam ser destinados para a implementação dos direitos básicos dos venezuelanos em cada território, o fazendo de forma transparente, elabora estratégias conjuntas em nível regional, monitorando e avaliando de forma alinhada com toda a região. Talvez o ganho principal dessa plataforma seja o compartilhamento e a troca de informações em diversos níveis, o que possibilita uma maior interação e efetividade quanto às respostas à serem implementadas pelos principais países receptores (R4Va, 2020, p. 1-3).

ausência de celeridade na apreciação e concessão do pedido, o que faz com que eles busquem muitas vezes outros territórios, ou pela própria falta de informação de que existe um trâmite de desistência a ser cumprido. O abandono tem também como uma de suas consequências a sobrecarga do sistema de solicitações com solicitações vazias, que foram efetivamente abandonadas e apenas sobrecarregam o sistema de requisição de refúgio.

Fato é que, no cenário brasileiro, a principal porta de entrada dos venezuelanos ao país é através de um dos Estados mais pobres, o Estado de Roraima, mais especificamente por meio da cidade de Pacaraima. Conforme será analisado mais minuciosamente adiante, a entrada dos refugiados através de um dos estados mais pobres do país já é, per si, um dos principais desafios, ao passo que seus próprios cidadãos já sofrem com a falta de condições básicas de sobrevivência, incluindo dificuldades de acesso à água potável, comida, saúde e emprego – o que implica em um dos maiores desafios à integração dos refugiados na sociedade.

Como explanado anteriormente, o CONARE é o órgão colegiado responsável pela deliberação das solicitações da condição de refugiado no Brasil. Ocorre que um dos principais problemas da efetividade dos direitos fundamentais dos refugiados venezuelanos no país reside na falta de celeridade da análise dos pedidos de refúgio. Essa demora da análise reside, também, no fato de que o CONARE é composto por apenas 13 integrantes que nem sequer são remunerados diretamente pelo papel exercido no CONARE e que, a cada dia mais, a demanda dos pedidos de refúgio só aumenta (CONNECTAS, 2018, p. 1).

Tendo em vista que o fluxo migratório decorrente da crise na Venezuela teve seu início em 2015 e conforme dados divulgados pelo CONARE em sua planilha com decisões sobre pedidos de reconhecimento da condição de refugiado proferidas pelo CONARE de 1998 até janeiro de 2020, assim como com base na Plataforma Interativa de Decisões sobre Refúgio – elaborada pelo CONARE em parceria com a ACNUR - e na planilha com o total de solicitações ativas até 09 de outubro de 2019, ou seja, que estão com a análise de reconhecimento da condição de refugiado pendentes, assim como com base nos dados divulgados pela plataforma R4V, tem-se um cenário preocupante em que grande parte dos solicitantes de refúgio se encontra em um limbo jurídico, aguardando muitas vezes por anos o deferimento da sua condição de refugiado.

Importante diferenciar os direitos inerentes aos solicitantes de refúgio, daqueles concedidos apenas a partir do reconhecimento do *status* de refugiado. Solicitantes de refúgio possuem, em razão da natureza declaratória do *status* de refugiado, o direito às proteções internacionais e nacionais inerentes à tal condição.

Assim, os solicitantes e refugiados possuem o direito a não devolução ao seu país de origem; não podem ser punidos pela entrada irregular no país; a não discriminação; à assistência jurídica gratuita – normalmente realizada pela Defensoria Pública -; à Carteira de Trabalho – que é provisória e tem o prazo de validade igual ao do protocolo - e, portanto, possuem o direito de trabalhar regularmente no país, em conformidade com o ordenamento jurídico pátrio; a proteção contra violência sexual ou de gênero; ao acesso regular ao sistema de saúde público no território nacional; ao direito à educação pública tanto em relação ao ensino básico, fundamental e médio quanto ao acesso ao ensino superior através do mesmo processo que os nacionais são submetidos – vestibular ou ENEM – ou por meio de programas de acesso projetados com o foco em tal população – sendo que a maioria requer o reconhecimento do *status* de refugiado ou o visto humanitário permanente ou temporário (ACNUR HELP, 2020, p.1-5).

Tanto os refugiados quanto os solicitantes de refúgio possuem ainda o direito à flexibilidade quanto aos documentos do país de origem, o que implica que sua condição atípica de vulnerabilidade deve ser considerada pelas autoridades e instituições no que se refere à apresentação de documentos emitidos pelo seu país de origem – e este é um dos direitos menos difundidos, uma vez que, conforme mencionado anteriormente, os refugiados ainda encontram dificuldades ao acesso aos serviços básicos, como abrir uma conta bancária (BRAUN, 2018, p. 1-6). Ambos podem também se movimentar livremente no território brasileiro (ACNUR HELP, 2020, p.1-5).

O reconhecimento pelo CONARE da condição de refúgio concede ao estrangeiro um leque de documentações que regulamenta melhor seu *status*, além de conferir uma maior segurança ao refugiado em razão da existência da própria documentação. Desta forma, a partir do reconhecimento, o refugiado pode obter a Carteira de Registro Nacional Migratório, a Carteira de Trabalho definitiva e ao documento de viagem – passaporte para estrangeiros -, além do CPF que já tinha o direito de obter a partir de sua solicitação de refúgio. Além disso, os refugiados reconhecidos no país possuem o direito de solicitar, após 4 anos no Brasil – contados a partir da data do reconhecimento -, a residência permanente (ACNUR HELP, 2020, p.1-5).

Um dos principais direitos inerentes ao reconhecimento da condição de refugiado no país é o direito à reunião familiar, ao passo que apenas refugiados que possuem o *status* reconhecido pelo CONARE podem solicitar a reunião familiar, o que significa que os membros de sua família que vivem no Brasil recebem o *status* de refúgio sem passar pelas entrevistas. Caso o familiar não esteja no Brasil, existe a possibilidade de solicitar o visto de reunião familiar ao CONARE, que analisa o pedido e coordena com o Ministério das Relações Exteriores a emissão



do visto. O Governo, no entanto, não se responsabiliza em relação aos custos referentes à viagem dos membros da família<sup>31</sup> dos refugiados.

Por fim, enquanto que o solicitante de refúgio, caso precise viajar ao exterior, deve comunicar ao CONARE e permanecer até 90 dias fora dentro do pedido de um ano da validade do protocolo de solicitação de refúgio, sob pena de arquivamento de seu requerimento e, ao regressar, deve solicitar um novo visto brasileiro, o Refugiado reconhecido pode viajar sem essa autorização oficial do CONARE. No entanto, a comunicação é necessária diante de 3 exceções: quando o destino da viagem for o país de origem do refugiado; quando a viagem tiver uma duração superior a 12 meses e quando o refugiado decidir utilizar o passaporte do país de sua nacionalidade – o que quase nunca ocorre, ao passo que não é interessante, normalmente, para o refugiado fazer isso e muitas vezes eles sequer possuem tal documento. (ACNUR HELP, 2020, p. 5).

Torna-se necessário, portanto, realizar uma análise crítica, em ordem cronológica, das decisões proferidas pelo CONARE, considerando também o ano em que fora realizada a solicitação e das implicações da ausência de análise desses pedidos.

Importante destacar que o CONARE utiliza uma espécie de legenda em sua planilha, na qual divide os resultados das suas decisões de acordo com as seguintes categorias: Elegibilidade – Deferido, que implica em um reconhecimento da condição de refugiado em conformidade com o Art. 1º da Lei 9.474/1997; Elegibilidade – Indeferido, significando que ou o estrangeiro não se enquadra nos termos do Art. 1º da Lei 9.474/1997 ou estão presentes as cláusulas de exclusão previstas no Art. 3º da lei 9.474/1997<sup>32</sup>; Extinção sem resolução do mérito, o que acontece em decorrência de alguma das condições presentes no art. 6º, 6º-A ou 6º-B da Resolução Normativa nº 18 do Conare<sup>33</sup> - vale mencionar que tal resolução fora modificada pela Resolução Normativa nº 31, que adicionou algumas disposições no referido artigo - ou no art. 6º da

---

<sup>31</sup> Para a Lei Brasileira, se enquadra como familiar o cônjuge ou parceiro, ascendentes, descendentes ou outros membros desse grupo familiar que são dependentes economicamente do refugiado (ACNUR HELP, 2020, p. 5).

<sup>32</sup> “Art. 3º Não se beneficiarão da condição de refugiado os indivíduos que: I - já desfrutem de proteção ou assistência por parte de organismo ou instituição das Nações Unidas que não o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR; II - sejam residentes no território nacional e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro; III - tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas; IV - sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.”

<sup>33</sup> “Art. 6º Será passível de arquivamento pelo CONARE, sem análise de mérito, a solicitação de reconhecimento da condição de refugiado daquele que: I - não comparecer por duas vezes consecutivas à entrevista para a qual foi previamente notificado, com intervalo de 30 (trinta) dias entre as notificações, sem justificação; ou II - deixar de atualizar o seu endereço perante a CGARE num prazo máximo de 30 (trinta) dias, a contar da sua última notificação. Parágrafo único: O pedido de desarquivamento, através do qual se dará regular seguimento ao feito, deverá ser apresentado em qualquer Unidade da Polícia Federal ou à CGARE.”

Resolução Normativa nº 23 do Conare<sup>34</sup>; Extinção por desistência sem formulário próprio, ou seja, quando o solicitante desiste por forma distinta do formulário para desistência, como por meio de uma petição simples; Extensão dos efeitos da condição de refugiado, ou seja, quando diante da presença de um familiar, os efeitos da concessão de refúgio a um dos membros da família é concedido a outro familiar, conforme dispõe o Art. 2º da Lei nº 9.474/97<sup>35</sup>; Arquivado, o que implica em uma resolução nos termos dos parágrafos do Art. 6º ou do próprio Art. 6º da Resolução normativa nº 18 do CONARE e, por fim, Indeferido pelo CONARE e regularizado via CNig, que ocorre quando o pleito é indeferido consoante as Resoluções Recomendadas do Conselho Nacional De Imigração (CNig) nº 08 e 27, sendo que ambas hoje já estão revogadas<sup>36</sup>.

Desta maneira, em 2015, ocorreu o seguinte cenário:

ANÁLISE DA TABELA DO CONARE COM DECISÕES SOBRE PEDIDOS DE RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO	
2015 -> 1.762 solicitações analisadas	
30 VENEZUELANOS	4 - Deferidos por exigibilidade
	26 - Indeferidos por ausência de elegibilidade

Tabela 1

<sup>34</sup> “Art. 6º Será arquivado, sem análise do mérito, o procedimento de determinação da condição de refugiado do solicitante que: I - sair do território nacional sem previamente comunicar ao CONARE; e II - ainda que realize comunicação de viagem, permaneça fora do território nacional por mais de noventa dias pelo período de um ano § 1º O retorno ao território nacional deverá ser comunicado à CGARE, contendo a atualização do endereço, telefone e demais meios de contato do solicitante, bem como a data do retorno, países percorridos e evidências de realização da viagem. § 2º O pedido de desarquivamento deverá ser apresentado em qualquer Unidade da Polícia Federal ou à CGARE, contendo atualização do endereço, telefone e demais meios de contato do solicitante bem como o período, o destino e o motivo da viagem. § 3º Recebido o pedido de desarquivamento com as informações completas, a CGARE desarquivará o procedimento e realizará agendamento de entrevista da determinação da condição de refugiado, caso esta ainda não tenha ocorrido. § 4º O Estado brasileiro não emitirá passaporte com base na condição de solicitante de refúgio, salvo nos casos de comprovada emergência, nos termos dos atos normativos vigentes para esse fim.”

<sup>35</sup> “Art. 2º Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional.”

<sup>36</sup> Neste ponto, é importante verificar também o Projeto de Cooperação para Análise das Decisões de Refúgio no Brasil, elaborado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJSP – e pela ACNUR (2019, p. 1-10), que explica de forma mais detalhada as classificações utilizadas nas decisões.

Ano da solicitação dos pedidos de refúgio analisados (2015)	
Ano	Número de pedidos
2014	20
2015	10

Tabela 2

Por sua vez, 2016 contou com um aumento irrisório da quantidade de solicitações analisadas, conforme demonstra o quadro abaixo:

ANÁLISE DA TABELA DO CONARE COM DECISÕES SOBRE PEDIDOS DE RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO	
2016 -> 1.964 solicitações analisadas	
43 VENEZUELANOS	13 - Deferidos por exigibilidade
	29 - Indeferidos por ausência de elegibilidade
	1 - Perda/Viagem não autorizada

Tabela 3

Ano da solicitação dos pedidos de refúgio analisados (2016)	
Ano	Número de pedidos
2011	2
2014	14
2015	28

Tabela 4

Em 2017, o CONARE não analisou sequer uma solicitação de refúgio realizada por venezuelanos. A partir de 2018, o cenário de escassez de análises começou a demonstrar uma mudança mais expressiva, por meio da qual foram proferidas 2.935 decisões quanto a solicitações feitas pelos nacionais do país em questão, embora apenas 5 tenham sido deferidas, conforme demonstrado pelas tabelas abaixo:

ANÁLISE DA TABELA DO CONARE COM DECISÕES SOBRE PEDIDOS DE RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO	
2018 -> 13.084 solicitações analisadas	
2.935 VENEZUELANOS	1927 - Extintos sem resolução de mérito (Art. 6 - B)
	809 - Arquivados
	193 - Extintos por desistência sem formulário próprio
	5 - Deferidos por exigibilidade
	1 - Indeferido pelo CONARE (Regularizado via Cnig)

Tabela 5

Ano da solicitação dos pedidos de refúgio analisados (2018)	
Ano	Número de pedidos
1999	2
2006	1
2009	1
2010	1
2013	2
2014	3
2015	27
2016	691
2017	1846
2018	361

Tabela 6

Como é possível perceber pela análise das tabelas acima, em 2018 foram sanadas diversas pendências de solicitações de diversos anos distintos, algumas inclusive que estavam esperando uma resolução por mais de 18 anos. Conforme demonstrado pelo relatório proferido pelo CONARE (2018, p. 10), só em 2018, o Governo recebeu 61.681 solicitações de refúgio de venezuelanos, o que demonstra claramente uma disparidade gigante entre o número de solicitações recebidas e o número de decisões proferidas quanto aos requerimentos.

Por sua vez, 2019 foi o ano que contou, até o momento, com o maior número de análises e de deferimento do *status* de refugiado para a população venezuelana. Em dezembro de 2019, em função do desenvolvimento de uma ferramenta tecnológica que permitiu o cruzamento de informações de solicitações diferentes e a consequente análise em bloco, foram deferidas quase 21 mil solicitações de refúgio realizadas por venezuelanos. Esse cruzamento fora realizado utilizando o banco de dados da Polícia Federal, do Ministério da Justiça, bem como uma

pesquisa em relação aos antecedentes criminais, considerando a população venezuelana que está no Brasil e que não pode obter residência através de outro *status* migratório (GRILLO, 2019, p. 2-4)

André Furquim, diretor do Departamento de Migrações do Ministério da Justiça e membro do CONARE afirmou, em uma entrevista, que essa análise em bloco é segura, ao passo que esse cruzamento com diferentes bases também é realizado na avaliação individual e que foram eliminados quaisquer ruídos ou suspeitas sobre a pessoa – uma vez que devem ser observadas os requisitos negativos, como o cometimento de crimes hediondos, que proíbe o deferimento do *status* de refúgio. O diretor afirma ainda que tal ferramenta permitirá a redução do total de solicitações ao menos pela metade e que esse é o objetivo a curto prazo para 2020, o que permitirá ao CONARE um foco maior nos casos que precisam ser analisados individualmente (GRILLO, 2019, p. 4-5).

Esse cruzamento de dados e a consequente permissão da análise em bloco das solicitações fora, talvez, o passo mais importante no que tange à resolução do problema de celeridade das análises do pedido de refúgio – mas vale destacar que ele, per si, não é suficiente, tendo em vista o aumento exponencial do número de solicitações de refúgio quando comparado à quantidade de servidores do CONARE. Por mais que o sistema ajude, a “conta” não fecha em razão de um déficit evidente entre a quantidade de servidores e o número de processos.

A Lei de Refúgio fora editada em um contexto onde sequer as principais crises de refugiados ao redor do mundo, que provocaram um fluxo de milhões de pessoas, tinham ocorrido, o que implica que sua edição fora feita com base nos fluxos do momento, que nem se comparam aos atuais. Assim, é preciso adequar a lei à necessidade pungente do momento, de maneira que sejam remanejados novos servidores ao CONARE com o intuito de conferir uma maior celeridade e efetividade aos processos de concessão de refúgio e, conseqüentemente, ao reconhecimento definitivo das proteções oriundas do *status* de refugiado.

O CONARE, por meio da Resolução Normativa nº 29, de 14 de junho de 2019, estabeleceu a utilização do sistema Sisconare, que permitiu esse cruzamento de dados, para o processamento da utilização. Nessa resolução, ainda, o órgão estabelece que o solicitante de refúgio deve realizar o cadastro no sistema, manter seus dados atualizados – recomenda-se uma periodicidade de 30 dias de acesso à plataforma – e, após a realização da solicitação, o solicitante deve comparecer à Polícia Federal para verificar a efetivação do recebimento do pedido e irá recolher os dados biométrico do solicitante. Em caso de impossibilidade de

comparecimento, a coleta dos dados biométricos deverá ser realizada no local onde o solicitante se encontra.

O documento em tese afirma ainda que com o recebimento pela Polícia Federal, o processo terá início e o recolhimento dos dados biométricos do solicitante gerará um protocolo de validade de um ano que é prorrogável até o final do processo, servindo de identificação ao titular, conferindo ao requerente o direito de solicitação do CPF, expedição da Carteira de Trabalho e os direitos tanto oriundos do ordenamento interno, por meio da Carta Magna, da Lei de Refúgio, da Lei de Migração e, da Lei de Refúgio, da Lei de Migração e do decreto que a regulamenta (Decreto nº 9.199/2017), bem como dos direitos oriundos dos tratados internacionais ratificados pelo país.

A Resolução Normativa nº 31 de 13 de novembro de 2019 altera a Resolução Normativa nº 18, simplificando, também, os procedimentos em relação à tramitação e ao reconhecimento do *status* de refúgio. Ela define que a concessão da autorização de residência ao estrangeiro, nos termos da Lei nº 13.445/2017, implica na desistência da solicitação de reconhecimento de refugiado<sup>37</sup> assim como que, por óbvio, o reconhecimento da condição de refugiado implica na renúncia da condição migratória anterior. Essa resolução revoga também diversas outras Resoluções Normativas pretéritas.

Assim, conforme dados divulgados pelo CONARE em sua tabela com decisões sobre pedidos de reconhecimento da condição de refugiado, este foi o panorama das decisões acerca dos pedidos de refúgio realizado por venezuelanos em 2019:

---

<sup>37</sup> Importante destacar que, como fora citado anteriormente e é pacífico na doutrina, o reconhecimento possui natureza declaratória. O próprio Art. 12, inciso I da Lei do Refúgio dispõe, acerca da competência do CONARE, afirmando que a ele compete a análise e **declaração** de reconhecimento desse *status*. Nesse sentido, isso implica que o que torna um indivíduo refugiado é a própria situação que gerou a deslocação forçada, ao passo que não é o governo brasileiro que reconhece o pedido de refúgio (JUBILUT, 2007, p. 12). Desta maneira, diante da disposição em questão que afirma que a concessão de um visto de residência, nos moldes da Lei De Migração, implica em uma desistência da solicitação de reconhecimento do *status* do refugiado, vale frisar que, embora tal disposição seja extremamente válida sob o ponto de vista da “economia processual” e da mitigação do problema gerado pela quantidade de solicitações, é possível entender que, como os refugiados venezuelanos são abarcados pela lei brasileira como tais por conta da extensão do escopo de refugiado adotado pelo ordenamento pátrio, é cabível ao refugiado que tenha por ventura uma ameaça aos seus direitos ou queira salvaguardá-los, o ingresso de uma ação declaratória do seu real *status* migratório. Isso porque o refúgio, como mencionado, traz à baila diversos direitos e garantias que são próprias de seu *status*, a exemplo do *non-refoulement*.

ANÁLISE DA TABELA DO CONARE COM DECISÕES SOBRE PEDIDOS DE RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO	
	2019 -> 27.893 solicitações analisadas
25.801 VENEZUELANOS	20.906 - Deferidos por elegibilidade
	4.509 - Extintos sem resolução de mérito (Art. 6- B)
	381 - Extintos por desistência sem formulário próprio
	3 - Concessões da extensão dos efeitos da condição de refugiado
	1 - Indeferimento da condição de refugiado
	1 - Perda da condição de refugiado

Tabela 7

Ano da solicitação dos pedidos de refúgio analisados (2019)	
Ano	Número de pedidos
2014	3
2015	46
2016	283
2017	3.997
2018	12.607
2019	9.465

Tabela 8

Até o momento, o site divulgou, por meio do Projeto de Cooperação para análise das decisões de Refúgio no Brasil, realizado em conjunto com a ACNUR (2020, p. 2), que em janeiro de 2020 foram analisados ao todo 238 requerimentos, dos quais 51 foram feitos por venezuelanos, todos deferidos por elegibilidade e realizados em 2019. Assim, o mesmo documento afirma que, ao todo, foram proferidas de 2018 até janeiro de 2020 41.213 decisões quanto às solicitações de refúgio, sendo que destas 28.787 foram realizadas por venezuelanos.

A planilha com as solicitações de reconhecimento da condição de refugiado ativas – com dados até 09 de outubro de 2019 – informa que existem até essa data 120.467 solicitações de refúgio realizada por venezuelanos que ainda não foram apreciadas. Como citado anteriormente, o R4V apresenta dados mais atualizados – até 30 de novembro de 2019, indicando que existem 129.988 solicitações de refúgio de venezuelanos no Brasil, ao passo que 123.507 estão com o visto temporário ou permanente de residência no país.

Em relação ao fluxo mensal de solicitações ativas de refúgio e registros de Venezuelanos, a Polícia Federal MJSP (2019, p. 38) divulgou a seguinte tabela:

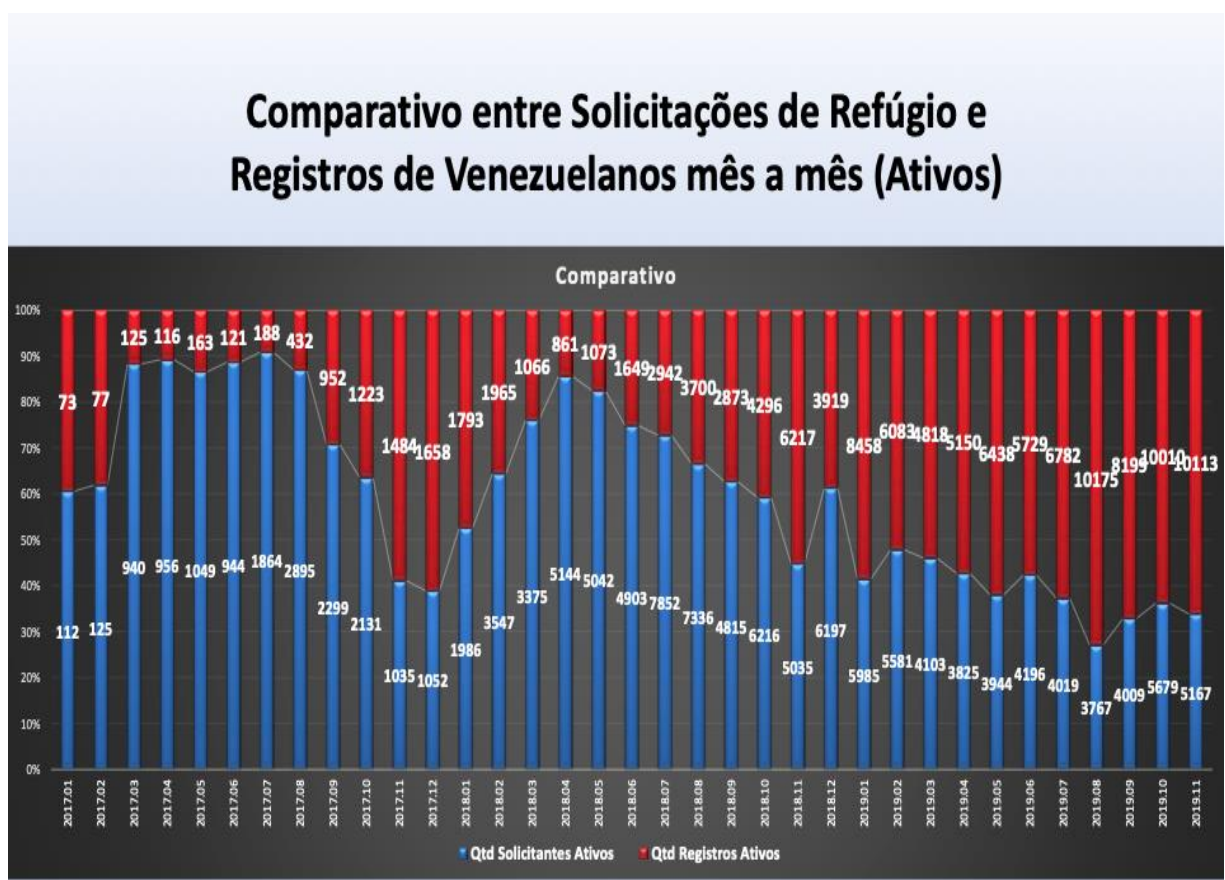


Tabela 9

Esse fluxo indica que uma média de 500 a 700 e, às vezes, 1000 refugiados atravessam a fronteira com o Brasil diariamente e esse quadro, diante do agravamento da situação na Venezuela e do prolongamento da crise, só tende a crescer. Embora o Brasil tenha sido elogiado pela ONU por sua acolhida aos refugiados (ACNUR, 2020, p. 1), tendo em vista que em 2019 mais de 20 mil refugiados venezuelanos tiveram seu *status* reconhecido no país em decorrência da simplificação do processo de concessão de tal condição, ainda é preciso sanar a questão da celeridade da análise das solicitações, uma vez que a atual estrutura tímida do próprio CONARE, mesmo diante do novo sistema, figura como um dos principais empecilhos a concessão de tal *status* e a consequente proteção e direitos oriundos de tal decisão. Além disso, como mencionado, a principal entrada dos refugiados é através do Estado de Roraima, o que causa um impacto imenso nas estruturas locais desse Estado, como será analisado a seguir.



### 4.3 OS IMPACTOS DO FLUXO MIGRATÓRIO DOS REFUGIADOS VENEZUELANOS NO ESTADO DE RORAIMA

Segundo dados da Polícia Federal – MJSP (2019, p. 33), o Estado de Roraima registrou um total de 121.219 solicitantes de refúgio. Isso, por óbvio, implica em impactos enormes nos principais setores da sociedade do Estado, como a educação e a saúde. Em maio de 2019, o prefeito de Pacaraima – a principal porta de entrada dos venezuelanos no país -, Juliano Torquato, foi ao Senado pedir ajuda, alegando que a cidade estava à beira do colapso. A maioria dos solicitantes de refúgio é estudante – dados da Polícia Federal – MJSP (2019, p. 22) indicam que, dentre os solicitantes de refúgio venezuelanos, um total de 24.136 é estudante. Isso, per si, implica em uma superlotação da rede de ensino pública. O prefeito afirmou que teve um aumento de em torno de 35% na rede de ensino pública (BRANDÃO, 2019, p. 1).

A governadora do Estado de Roraima, Suely Campos, ajuizou em abril de 2018 uma ação perante o STF solicitando o fechamento da fronteira com a Venezuela – Ação Cível Originária 3121 -, alegando a omissão da União em seus deveres constitucionais, pedindo reforços financeiros e administrativos para o Estado. Por óbvio, a Ministra Relatora Rosa Weber negou o pedido de fechamento da fronteira, sob o argumento de que deferir tal pleito implicaria em uma violação dos compromissos internacionais firmados pelo Brasil. A Min. Rosa Weber, no entanto, homologou o acordo entre a União e o Estado de Roraima, determinando que o governo federal prossiga com a redistribuição dos venezuelanos para outros Estados do país durante o tempo em que perdurar a crise humanitária na Venezuela. Logo após, o à época Presidente Temer enviou uma força tarefa para atuar em Pacaraima, com profissionais da Receita e da Polícia Federal, profissionais da saúde, militares e etc. (ALVIM, 2018, p. 10).

Com o intuito de realizar um estudo em relação ao impacto do fluxo migratório venezuelano na economia do Estado de Roraima para prover subsídios baseados em dados para a realização de políticas públicas, a ACNUR, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e com a ESMPU, desenvolveu um documento denominado de “A Economia de Roraima e o Fluxo Venezuelano: evidências e subsídios para políticas públicas”, no início de 2020.

O relatório indica que, entre 2016 e 2017, o PIB do estado teve um crescimento de 2.3%, o que fora maior do que a média de crescimento de 1.4% dos outros Estados do país. O Estado registrou um aumento considerável na produção de bens agrícolas incluindo alguns produtos da pecuária e, em especial, a Castanha do Pará. Roraima foi considerada o Estado Brasileiro que teve

o mais aumento em relação à área plantada – 28.9% -, seguida pela Paraíba, que teve um aumento de 10.6% e de todos os outros Estados, que registraram um aumento médio de 0.6%. Além disso, Roraima teve uma peculiaridade: enquanto nenhuma outra região registrou um aumento da diversificação econômica, os números indicam que o Estado registrou um crescimento de 8% em tal índice, implicando que, em verdade, a chegada dos refugiados fora benéfica em termos econômicos para o Estado (ACNUR; FGV; ESMPU, 2020, p. 15).

Além disso, os índices relatam um aumento exponencial do comércio e das exportações, o que implicou em 25% a mais da receita da arrecadação ICMS do Estado entre o final de 2018 e 2019, o que não fora observado no restante do país durante o mesmo período. Por meio das entrevistas conduzidas para a realização do relatório, foi possível verificar a existência de uma economia humanitária em Roraima, que conta com a atuação de organismos nacionais e internacionais que, ao lidar com os refugiados e migrantes, movimentam a economia, embora nem sempre isso apareça de maneira clara a partir da coleta dos dados. (ACNUR; FGV; ESMPU, 2020, p. 15).

Como será analisado adiante de forma mais aprofundada, o impacto no mercado de trabalho do Estado de Roraima talvez tenha sido o ponto mais sensível em relação ao Estado, ao passo que a taxa de emprego cresceu muito entre 2018 e 2019 – o que não fora observado no restante do país. Vale salientar que, ao considerar a atividade econômica, é possível que tal dado tenha sido meramente mecânico, ao passo que, por lógica, a quantidade de migrantes e refugiados que chegam ao Estado é alta e a grande maioria, ao chegarem, estão desempregados e em uma alta situação de vulnerabilidade (ACNUR; FGV; ESMPU, 2020, p. 15).

Fato é que os refugiados venezuelanos adentram o território nacional em um local com pouca capacidade de inserção econômica – ainda mais quando se considera a recessão econômica vivida pelo Brasil desde 2015, significando que os próprios investimentos públicos, que sempre geraram um maior impulso à economia do Estado de Roraima, estão escassos (ACNUR; FGV; ESMPU, 2020, p. 22).

Um problema sério que é monitorado pela Operação Acolhida e pela ONU é a quantidade de migrantes e refugiados desabrigados no Estado de Roraima, a maioria concentrada na capital do Estado, Boa Vista, conforme demonstra a tabela abaixo:

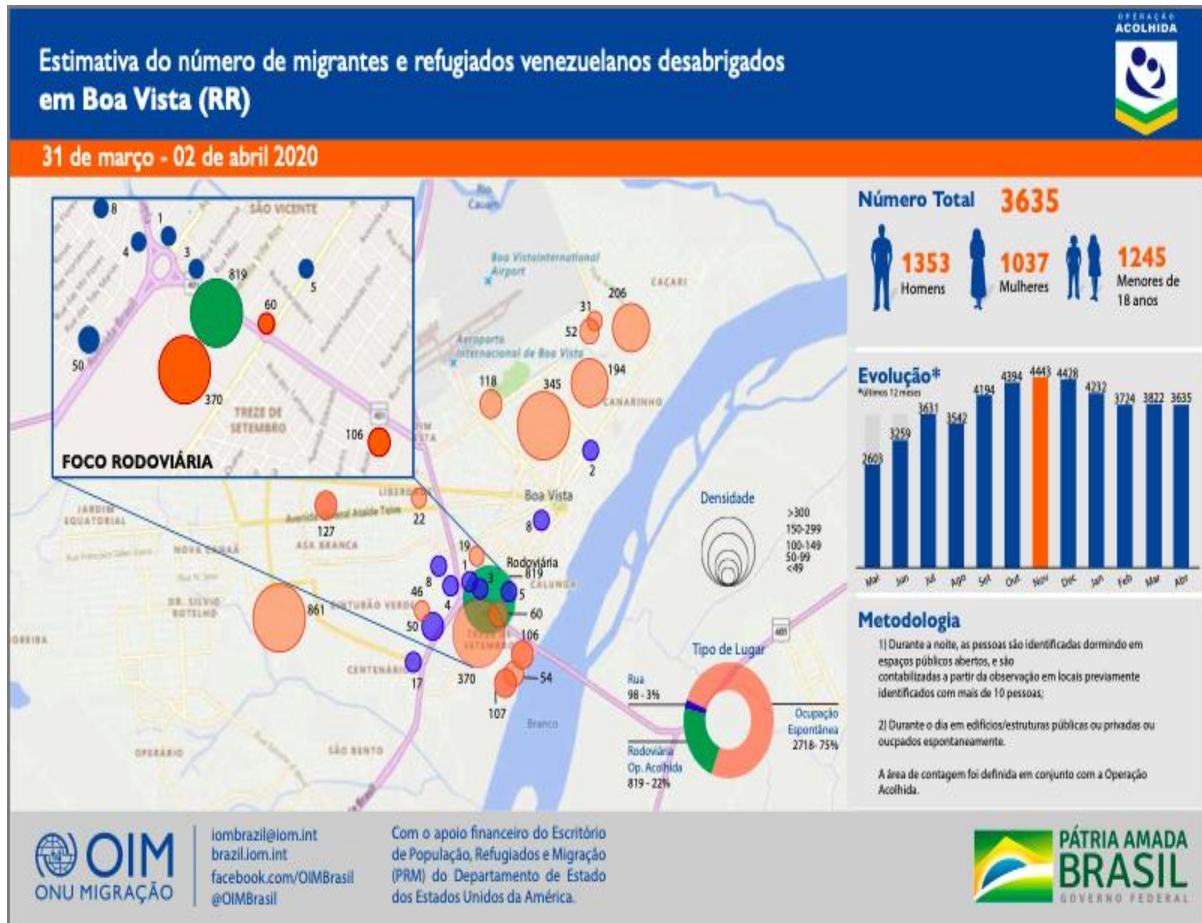


Tabela 10

Da análise da referida tabela é possível perceber que a cidade conta, no dia 02 de abril, com uma média de 3635 migrantes e refugiados venezuelanos desabrigados, de maneira que o número de crianças chega a ser maior do que o número de mulheres. A maioria dessas pessoas fica em pontos de ocupação espontânea espalhados pela cidade, ao passo que 3% está na rua e o restante na rodoviária, no posto da Operação Acolhida. É necessário observar também que, embora em relação ao pico, que ocorreu em novembro, a quantidade de refugiados e migrantes em boa vista desabrigados tenha diminuído, ela ainda é muito significativa.

A Operação Acolhida divulgou ainda um relatório em que verifica as condições gerais dos direitos básicos dos venezuelanos alocados nos pontos de ocupações espontâneas e espaços cedidos em Boa Vista (2020, p. 1 – 2). Tal relatório retrata, inicialmente, que ao todo, em maio de 2020, existem 2473 venezuelanos em ocupações espontâneas e espaços cedidos em Boa Vista, dos quais 2101 estão em 7 ocupações espontâneas e 372 em 7 espaços cedidos. Nem os espaços cedidos nem as ocupações contam com água potável, sendo que apenas 2 dos espaços cedidos possuem o armazenamento de água por caixa d'água. Os refugiados são submetidos a

uma média de 62 pessoas por chuveiro e 10.5 por banheiro e não contam com qualquer sistema de saneamento público.

Quanto à alimentação, apenas 3 espaços cedidos recebem doações de alimento, sendo que nenhuma ocupação voluntária ou espaço cedido recebe um apoio de alimentos para crianças. Logo, a principal fonte de aquisição de comida é por meio da compra – e aqui vale mencionar que, por uma questão lógica, esse direito básico não é implementado de forma efetiva, uma vez que os refugiados estão em situação de vulnerabilidade extrema e não podem prover, per si, todos os alimentos necessários à manutenção de sua saúde. A própria ausência de moradia, per si, é um sinal que atesta tal condição de vulnerabilidade extrema, o que implica em um possível efeito de “bola de neve”, na medida em que a ausência de recursos suficientes para alimentação impacta outros direitos fundamentais como a saúde, gerando um possível efeito cascata.

Não adianta ter acesso aos hospitais públicos – que muitas vezes é um acesso precário devido à superlotação e à ausência de capacidade prática de alocação de um número maior de pessoas do que o sistema fora construído para acomodar – sem uma possibilidade de manutenção da saúde, ao passo que uma alimentação precária gera problemas como desnutrição que, mesmo que sejam tratados nos hospitais, não resolvem a situação em si, na medida em que a causa raiz do problema não é tratada.

Das crianças e adolescentes venezuelanos que estão em idade escolar, apenas 45% estão estudando. Esse percentual se deve à escassez de vagas nas escolas. O principal meio de subsistência dos refugiados é através da carpintaria. Ao todo, 161 pessoas estão com a documentação incompleta e mais da metade tem interesse na interiorização – programa que será aprofundado mais adiante, mas que é o principal meio de desafogamento do Estado de Roraima e de uma consequente maior efetividade dos direitos fundamentais dos refugiados venezuelanos no país.<sup>38</sup>

Por sua vez, a cidade de Pacaraima conta, até 31 de março de 2020, com um total de 79 migrantes e refugiados venezuelanos desabrigados, dos quais 50 são homens, 10 menores de idade e 19 mulheres. É possível perceber, ainda, que a maioria se encontra nas ruas da cidade.

---

<sup>38</sup> Em junho de 2019, a Globo realizou uma reportagem com o relato de diversos refugiados que vivem em ocupações e prédios abandonados em Roraima (COSTA, 2019, p. 1-10). Por meio desses relatos é possível perceber que os problemas de efetivação dos direitos fundamentais dos refugiados venezuelanos é latente e que é preciso que o Brasil implemente ainda mais os projetos de interiorização, com o intuito de desafogar o Estado de Roraima e de propiciar aos refugiados uma chance maior de efetividade da dignidade da pessoa humana, por meio da obtenção de uma moradia decente que não ponha em risco suas próprias vidas pela falta de estrutura física do local e de um emprego descente, dando efetividade à necessidade de garantia de uma maior independência e auto-gestão da própria vida aos refugiados.

A quantidade de desabrigados – que já chegou a perfazer o total de 642 pessoas – hoje vem decaindo ao longo dos meses, demonstrando uma clara evolução por meio de resultados obtidos em razão dos trabalhos de acolhida tanto da ACNUR, do próprio Governo por meio da Operação Acolhida, e de outras ONG's (BRASIL; OIM 1, 2020c, p. 1)

Conforme demonstra o relatório mensal elaborado pela ACNUR em abril em relação ao registro e abrigamento dos venezuelanos no Estado de Roraima, ao todo, em abril de 2020, foram registradas 5.896 pessoas abrigadas nos abrigos construídos pela Operação Acolhida em Roraima. Importante mencionar que, em decorrência do impacto da pandemia do COVID-19, o número de abrigados que antes tinha uma média mensal de 6.000 pessoas caiu, uma vez que alguns abrigos precisaram acolher menos pessoas do que a sua capacidade total.

A ACNUR oferece um apoio crucial ao Ministério da Cidadania (MdC) no que tange à gestão provisória de 13 abrigos no Estado de Roraima, de forma direta ou indireta por meio dos parceiros da Sociedade Civil ou do apoio do Ministério da Defesa -por meio da Operação Acolhida. Além disso, o relatório (ACNUR, 2020, p.2) afirma que:

Mediante acordo de cooperação com o MdC, a Associação Voluntários para o Serviço Internacional (AVSI), a Fraternidade Sem Fronteiras e a Fraternidade Internacional (FFHI), organizações da sociedade civil parceiras do ACNUR, fazem a gestão humanitária dos abrigos juntamente com a Força Tarefa Logística Humanitária das Forças Armadas (FT). A FT fornece serviços relacionados à infraestrutura, segurança, saúde e assistência odontológica e alimentação. A Agência Humanitária da Igreja Adventista do Sétimo Dia (ADRA) e o Instituto Pirilampos (parceiros da UNICEF) desenvolvem atividades de WASH (água, saneamento e higiene) e proteção à infância, em diversos dos abrigos.

Boa Vista conta com 11 abrigos ao todo, sendo que todos são mantidos por Comitês, que são formados pela própria comunidade de migrantes e refugiados e desempenham funções específicas relativas à distribuição de alimentos, limpeza e etc (ACNUR, 2020, p. 3). Essa é uma excelente iniciativa, que além de dar a possibilidade aos abrigos de auto-gestão, ainda possibilita uma maior integração e empoderamento dos migrantes e refugiados no país, criando uma espécie de rede de suporte e apoio entre eles.

Ocorre que a quantidade de abrigos claramente ainda não é suficiente para acomodar o fluxo crescente de refugiados, o que implica em um número cada vez maior de venezuelanos nas ruas do Estado de Roraima, gerando um agravamento da situação de vulnerabilidade pré-existente. Tal fator, quando analisado em conjunto com uma ausência de empregos que deem ao migrante a possibilidade de auto-gestão, além de efetivarem à dignidade da pessoa humana, gera um prejuízo crucial ao mínimo existencial buscado pelos venezuelanos ao se deslocarem para o país. Assim, muitas vezes, alguns deles cometem crimes como roubo, furto, tráfico e, raramente,

estupro. Os venezuelanos representam cerca de 5% da população carcerária de Roraima (COSTA, 2019, p. 7).

Desta maneira, em fevereiro de 2020, a bancada de Roraima no Senado cobrou, em uma sessão plenária, que o Governo Federal tome providências com o intuito de controlar a violência e os conflitos causados em decorrência da entrada de migrantes venezuelanos no Estado. Os senadores Chico Rodrigues, Mecias de Jesus e Temário Mota criticaram a Lei de Migração, afirmando que a lei possui um excesso de flexibilidade muito grande e não se coaduna com a realidade vivida pelo estado de Roraima. Afirmaram ainda que a presença dos venezuelanos na cidade de Pacaraima gera revolta na população local em decorrência do aumento da precariedade dos setores básicos da sociedade – segurança, educação e saúde. Em todos os discursos foi possível perceber um certo tom ultranacionalista, tendo por base a ideia de que brasileiros devem ser beneficiados pelos sistemas de saúde, educação e segurança em primeiro lugar. (SENADO NOTÍCIAS, 2020, p. 1-2).

De fato, Pacaraima tem sido palco de sucessivos protestos da população local (JORNAL NACIONAL, 2020, p. 1), que vê o estrangeiro como um invasor e uma espécie de “ladrão de empregos” e como o responsável pelo precário atendimento hospitalar – que piorou em decorrência da alta demanda – e pelo aumento da violência. Os protestos envolveram atos de violência contra a população estrangeira, sendo que os protestantes contaram também com o apoio de indígenas. O estopim desse último protesto foi o estupro de uma venezuelana, com um suspeito também venezuelano, de maneira que manifestantes demandaram por um controle mais rígido na fronteira.

Tal discurso – principalmente dos Senadores - retrata um preconceito pré-existente em relação ao refúgio, que se origina de todo um arcabouço histórico do país. Em verdade, mesmo que os venezuelanos tenham uma contribuição em relação ao cenário de insegurança da cidade, participando de crimes e etc., é necessário olhar para o cenário como um todo, ao passo que, da mesma maneira que a vulnerabilidade da população carente brasileira que fica a margem da sociedade é um fator social crucial para a proliferação da violência, ao passo que o crime muitas vezes é para aquele sujeito o único meio viável de sustentar sua família, o mesmo retrato pode ser aplicável à população venezuelana.

Como mencionado anteriormente, grande parte da população carcerária venezuelana fora presa em decorrência de crimes como tráfico, furto ou roubo, o que figura como mais um fato que corrobora com a perspectiva em tese. De maneira geral, a busca por comida e atendimento de necessidades básicas gera o cometimento de crimes. Não é a nacionalidade que gera a violência

ou o fato de serem estrangeiros - em verdade, tal pensamento é repleto de uma carga xenófoba. O que o faz, na grande maioria das vezes, é a circunstância social do indivíduo e o mesmo vale para os migrantes.

Fato é que o Estado vem suportando uma capacidade além daquela para qual fora projetado, de maneira que os principais setores da sociedade estão sendo profundamente afetados e o Estado não possui mais capacidade física de suportar o número crescente de solicitantes de refúgio em seu território. Assim, as operações da ACNUR, do Governo Federal – por meio do CONARE e da Operação Acolhida – e de diversas outras ONGS precisam ser intensificadas, de modo a promover uma maior efetividade aos direitos dos venezuelanos, seja por meio da geração de empregos no Estado; de uma maior simplificação do acesso aos programas de qualificação profissional ou de uma intensificação do projeto de interiorização dos venezuelanos.

#### **4.3.1 Do acesso ao mercado de trabalho**

Em 2019, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) disponibilizou um relatório de Matriz de Monitoramento de Deslocamento (DTM), por meio do qual mostra dados que foram recolhidos a partir de entrevistas com venezuelanos em 14 Municípios do Estado de Roraima. Da amostra coletada, 51% viaja com um grupo familiar, sendo que 53% dos acompanhantes são menores – o que implica em uma ausência, via de regra, de capacidade laboral, conforme dispõe a lei do Brasil – com exceção do menor aprendiz (OIM, 2019, p. 3).

A dificuldade de acesso ao mercado de trabalho figura como um dos principais empecilhos à efetivação dos direitos fundamentais dos venezuelanos no país, ao passo que a ausência de emprego impacta diretamente a possibilidade de auto-gestão do refugiado e de prover, por e para si e sua família, necessidades mínimas para sua existência, como alimentação. O DTM (OIM, 2019, p. 4) demonstrou que, enquanto na Venezuela 60% dos entrevistados estavam empregados ou trabalhavam como autônomos, no Brasil a situação fora invertida, na medida em que, do total, 60% está em situação de desemprego. 33% indicaram que eram autônomos, 6% empregados e 1% estudantes. Dos que estão empregados, 72% indicou que possui um contrato laboral assinado. Vale salientar que a maioria dos migrantes possui a CTPS, mas que mesmo com a documentação, a maior parte dos refugiados não consegue um emprego formal. Os índices de desemprego reduziram muito após um ano de estadia, conforme demonstra o quadro abaixo (OIM, 2019, p. 5):

Gráfico 12: Situação laboral vs tempo no Brasil



Gráfico 1

Considerando a amostra individual como um todo, 49% dos entrevistados está no território nacional entre um mês e um ano, enquanto que 31% está em solo brasileiro há mais de um ano. Tanto a saída do país quanto os projetos de interiorização são possíveis fatores de contribuição em relação a esta diferença. Além disso, calculando por meio de uma regra de três, aproximadamente 45% dos que estão no Brasil há mais de um ano estão desempregados, e em torno de 55% dos que estão no Brasil entre um mês e um ano estão sem emprego. Ou seja, é possível entender que houve uma queda no percentual de desemprego após mais de um ano, o que provavelmente decorreu tanto da implementação das políticas públicas, quanto do resultado do esforço de diversas agências para a integração social dos venezuelanos no país e, em específico, no Estado de Roraima, durante esse ano ou mais.

Além disso, esse também representa um indicador de adaptabilidade crescente à cultura e sociedade local. Embora tal dado tenha demonstrado uma evolução a longo prazo, esta ainda está muito distante de ser a ideal, uma vez que a taxa de desemprego ainda é muito alta – o que representa mais um indicador de que, embora as políticas públicas funcionem, elas ainda não são suficientes para dar conta do fluxo crescente de venezuelanos no país, o que implica em um constante déficit quanto aos direitos fundamentais dos venezuelanos no Brasil. Importante destacar que a pesquisa indicou também que a grande maioria – tanto empregada quanto autônoma – indicou receber menos do que um salário mínimo (OIM 2019, p. 5), o que figura como mais um indício da condição efetiva de miserabilidade dessa população no país.



O país carece de um sistema de informação e suporte para indicar aos migrantes os seus direitos, atualizá-los acerca das condições do mercado em determinados setores, conectando os que procuram empregos às vagas disponíveis. Outrossim, é necessário observar também que os refugiados muitas vezes não possuem uma rede de apoio, o que implica que uma mãe que tenha que trabalhar não tenha com quem deixar seu filho, por exemplo. É preciso também desenvolver programas que promovam uma maior adaptabilidade das qualidades de trabalho dos migrantes às necessidades do mercado do país (ACNUR, 2019d, p. 7).

Não é possível negar que o país conta com uma demanda em relação ao trabalho do migrante em decorrência das qualidades positivas encontradas em grande parte dessa população, incluindo a lealdade, dedicação, bom senso no atendimento ao cliente e ética no trabalho. Ocorre que grande parte das empresas não contratam esses estrangeiros por desconhecimento das formalidades exigidas na sua contratação e por medo das consequências da violação dessas exigências. A oferta maior de empregos aos refugiados tende a estar ligadas ou aos serviços ou a agricultura, setores que foram menos impactados diante do cenário de recessão do país. Ocorre que o trabalho nesses setores tende a ser de alto risco e uma qualidade deteriorada (ACNUR, 2019d, p. 7).

A demanda de empregos dos migrantes – utilizado no momento no sentido lato - não é atendida em decorrência, dentre outros fatores, da ausência de serviços personalizados de recrutamento, forçando os migrantes a procurarem por métodos informais de emprego. Os serviços de recrutamento disponíveis não são suficientes e não atendem às necessidades dessa população vulnerável, seja porque o SINE – a plataforma de recrutamento do setor público – não possui um sistema geograficamente unificado ou porque o sistema possui uma rigidez muito grande, ao ponto de limitar a capacidade do sistema (ACNUR, 2019d, p. 8).

O papel fundamental exercido pelas ONG's deve ser ressaltado, uma vez que elas fornecem um serviço descente, mas encontram obstáculos em decorrência da falta de recursos. Por conta disso, o setor privado normalmente dá preferência aos brasileiros desempregados, por seu processo contratação ser mais “fácil”, por ser mais difundido (ACNUR, 2019d, p. 8). Na tentativa de auxiliar e estimular a contratação dos refugiados, o ACNUR disponibiliza em seu site oficial um guia para a contratação de refugiados para os empregadores.

Importante mencionar que os refugiados empreendedores encontram ainda mais percalços do que os desempregados, pois aqueles que não possuem ainda um visto de residência permanente – o que muitas vezes, conforme já mencionado, decorre da celeuma presente no processo decisório da solicitação de refúgio – não podem registrar sua microempresa por conta de

restrições regulatórias, não tendo acesso, portanto, a qualquer espécie de financiamento. A informalidade gera um risco enorme diante da possível fiscalização pelas autoridades. Ou seja, existe uma necessidade pungente quanto à modificação da legislação, de maneira que os refugiados não sejam punidos por conta da delonga do Estado, possibilitando a regularização dos negócios dos refugiados e dos migrantes e permitindo o acesso aos financiamentos para que o empreendimento, mesmo que pequeno, possa sobreviver e ser impulsionado (ACNUR, 2019d, p. 8-10).

Noutro giro, o relatório do ACNUR em parceria com a FGV analisou o “Impacto do Fluxo Venezuelano na Economia de Roraima”, constatando que a maioria da população migrante se encontra majoritariamente na idade ativa, o que implica claramente em um impacto na pirâmide etária de Roraima. De 2018 até 2019, o Estado sofreu com um aumento significativo do desemprego, o que não fora observado em outros lugares do Brasil e é atestado pelo aumento da extrema pobreza do Estado. A alocação dos refugiados no mercado formal de trabalho se mostrou positiva. Em sua maioria, os migrantes trabalham em lanchonetes, restaurantes, comércio varejista e em alguns setores industriais como construção. Pelo projeto de interiorização, alguns conseguem espaço no setor dos frigoríficos – o que se assemelha à inserção dos haitianos no país (ACNUR; FGV; ESMPU, 2020, p. 16).

O estudo (ACNUR; FGV; ESMPU, 2020, p. 16) demonstrou também que, na realidade, embora a população brasileira – em especial da cidade de Pacaraima – tenha realizado alguns protestos alegando que os venezuelanos estavam prejudicando a sua sobrevivência por conta da sobrecarga do Estado de Roraima, dados indicaram que a média salarial cresceu em 2017 e 2018, de modo que não houve uma queda nos períodos em que o fluxo aumentou.

Sobre o aumento da competição no mercado – amplamente discutido e questionado pelo Governo de Roraima - , tal fato pode ser visto sob duas perspectivas: a primeira, que entende que tal fato poderia reduzir o potencial de empregabilidade dos nativos, com o potencial de reduzir inclusive os salários dos locais, aumentando demandas públicas como educação e saúde, possuindo a lógica de que as vagas de emprego são fixas, assim como a atividade econômica e a capacidade estatal. Por lógica, para essa primeira linha, esse choque de demanda gerado pelo fluxo crescente de refugiados gera efeitos negativos (ACNUR; FGV; ESMPU, 2020, p. 18).

Por outro lado, pouco é mencionado acerca dos possíveis efeitos positivos da inserção e integração desses migrantes na sociedade. É de conhecimento comum que a atividade econômica, a capacidade estatal e a oferta de empregos não são estáticas. A presença dos migrantes e refugiados implica em uma maior demanda por bens e serviços, o que pode

impulsionar as firmas produtoras a investirem a melhorarem sua capacidade produtiva. Como consequência, isso geraria mais empregos, que poderiam ser ocupados pelos próprios migrantes, por exemplo. Importante destacar ainda que, sob o ponto de vista fiscal, a arrecadação gerada em decorrência do fenômeno migratório poderia ser destinada aos gastos adicionais com os serviços públicos. Além disso, os efeitos positivos a longo prazo em relação ao aumento de diversidade no país destino são óbvios (ACNUR; FGV; ESMPU, 2020, p. 18).

A tendência de aumento do desemprego no Estado de Roraima coincide exatamente com o período em que o fluxo migratório venezuelano começa a crescer (2015), o que, de pronto, sugere uma certa ligação entre os dois fenômenos. Ocorre que esse também é o período em que o país começa a passar por uma recessão econômica, implicando que tal coincidência pode decorrer tanto de uma piora nas condições de trabalho locais, gerando uma oferta menor, ou simplesmente do aumento da quantidade de venezuelanos em busca de trabalho no Estado. Por óbvio, a grande maioria dos venezuelanos quando chegam no Brasil estão sem uma ocupação laboral, o que sugere que, embora os índices de desemprego tenham aumentado de forma mais célere no Estado de Roraima a partir de 2017, esse aumento pode ser claramente meramente mecânico, ao passo que o Estado contou, também, com um aumento mais que proporcional em relação à quantidade de pessoas desempregadas em decorrência do fluxo. Um dos dados que atesta tal teoria é o aumento da proporção entre a população economicamente ativa em relação à população em idade laboral, que cresceu em Roraima respectivamente de 60.8% em 2017 para 62.7% em 2019 (ACNUR; FGV; ESMPU, 2020, p. 65).

As principais atividades laborais formais exercidas pelos venezuelanos no Brasil são relacionadas a trabalhos em restaurantes e afins, em frigoríficos e no comércio varejista de mercadorias em geral. De 2015 até 2019, o saldo de admissões de venezuelanos em Roraima superou o número de desligamentos, o que é um dado positivo para sua contratação. (ACNUR; FGV; ESMPU, 2020, p. 74-76).

Os saldos de contratação no Estado de Roraima foram positivos para as atividades econômicas e ocupações que contrataram os migrantes nos mais variados municípios de Roraima, o que demonstra que o fluxo migratório trouxe consigo uma diversificação do mercado de trabalho roraimense (ACNUR; FGV; ESMPU, 2020, p. 80).

No que tange à análise comparativa para o mercado de trabalho – formal – entre venezuelanos e brasileiros, vale salientar que o salário médio não mudou de forma significativa, embora tenha sido registrada uma pequena queda da média móvel. Entre 2017 e 2018, por exemplo, houve uma tendência de aumento salarial. De modo geral, o estudo não encontrou evidências de que

o fenômeno migratório provocou um impacto negativo nos salários dos brasileiros em Roraima (ACNUR; FGV; ESMPU, 2020, p. 90).

De maneira geral, portanto, o relatório demonstrou que os efeitos do alto fluxo migratório causado pelos venezuelanos não são predominantemente negativos ou fora do comum e chama atenção, também, para os efeitos positivos – que normalmente são indiretos. Ocorre que é inegável que o Estado de Roraima, per si, não possui condições e estrutura suficiente para alocar sozinho o fluxo de venezuelanos em seu mercado local, ainda mais quando se considera que a economia do Estado em si é pouco diversificada.

#### 4.3.2 Das dificuldades de revalidação do diploma e de acesso aos programas de qualificação profissional

Em relação ao grau de escolaridade dos migrantes venezuelanos, conforme demonstra a tabela abaixo, de 2017 a 2019, 87% possui o ensino médio completo e 8% finalizaram o ensino superior (ACNUR; FGV; ESMPU, 2020, p. 78):

**Tabela 19. Movimentação de imigrantes venezuelanos no mercado de trabalho formal, por ano, segundo escolaridade - Roraima, 2017 - outubro de 2019**

Escolaridade	2017			2018			2019*		
	Adm	Desl	Saldo	Adm	Desl	Saldo	Adm	Desl	Saldo
Analfabeto	9	1	8	12	6	6	18	14	4
Fundamental incompleto	31	9	22	58	31	27	154	53	101
Fundamental completo	63	23	40	168	72	96	169	92	77
Médio incompleto	71	36	35	125	64	61	179	87	92
Médio completo	965	439	526	1.719	850	869	1.780	1.163	617
Superior incompleto	22	14	8	37	17	20	43	29	14
Superior completo	128	59	69	142	93	49	110	100	10
<b>Total</b>	<b>1.289</b>	<b>581</b>	<b>708</b>	<b>2.261</b>	<b>1.133</b>	<b>1.128</b>	<b>2.453</b>	<b>1.538</b>	<b>915</b>

Fonte: OBMIGRA (2019a) com base nos dados da CTPS, da RAIS e do CAGED (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019a; 2019b; 2019c). Elaboração própria.  
Nota: (\*) o resultado para 2019 engloba os meses de janeiro a outubro.

Ocorre que, desses 8% que possui ensino superior, só existe, até o dia 24 de janeiro de 2020, uma refugiada venezuelana que conseguiu concluir o processo de revalidação. Zailda Maria Fermin, de 49 anos, chegou em setembro de 2018 no país e possui graduação superior em biologia (ACNUR, 2020, p. 1).

Esse processo de revalidação consiste em um elemento crucial à melhor integração dos refugiados na sociedade brasileira, de maneira que uma troca muito frutífera pode ser feita, ao passo que os refugiados ou solicitantes que possuem ensino superior podem ter um patamar diferenciado de salário e condições de trabalho e de vida, contribuindo de forma efetiva para a sociedade brasileira. Essa colaboração pode ser verificada tanto em relação à diversidade que os estrangeiros trazem ao mercado de trabalho, quanto até mesmo em relação ao consumo, ao passo que quanto maior sua condição financeira, mais potencial de aumento de consumo eles possuem.

Além disso, esse processo possui um papel emocional muito importante, uma vez que a profissão escolhida por alguém retrata uma parte da identidade dessa pessoa e a possibilidade de voltar a exercer o que muitas vezes fora fruto de anos de dedicação e estudo é um símbolo de resgate importantíssimo para um ser humano que, muitas vezes, teve que deixar tudo o que fazia parte de sua história de vida para trás (ACNUR, 2020, p. 3).

Embora, conforme relatado anteriormente, os refugiados ocupem em sua maioria trabalhos formais em frigoríficos e lanchonetes ou trabalhos como autônomos o que, na maioria das vezes, sequer demanda uma qualificação profissional específica, os venezuelanos, além de demonstrarem um grau de escolaridade acima da média, contam com as mais variadas qualificações profissionais pretéritas, que vão desde vendedores, mecânicos e lides do lar, até médicos, juristas e economistas.

Conforme demonstrado abaixo, com base nos dados recolhidos pela Polícia Federal – MJSP (2019, p. 26), esse é o retrato do perfil profissional mais frequente entre os venezuelanos que buscam abrigo no território nacional:

PERFIL PROFISSIONAL MAIS FREQUENTE	
OCUPAÇÃO	VENEZUELANOS EM NÚMEROS
ESTUDANTE	24.136
PRENDAS DOMESTICAS (LIDES DO LAR)	10.555
VENDEDOR OU EMPREGADO DE CASA COMERCIAL, VENDEDOR AMBULANTE, COMERCÍARIO, ETC	9.377
PEDREIRO, SERVENTE, VIDRACEIRO, TRABALHADOR DA CONSTRUÇÃO CIVIL, GESSEIRO, ETC	8.446
MENOR (CRIANÇA, NÃO ESTUDANTE)	7.938
PROFESSOR OU ASSEMELHADO	4.163
CAMAREIRO, GARÇOM, COZINHEIRO, GOVERNANTA OU ASSEMELHADO	4.092
ESTETICISTA, CABELELEIRO, MANICURE, BARBEIRO OU ASSEMELHADO	3.923
ENGENHEIRO, ARQUITETO, AGRIMENSOR OU ASSEMELHADO	3.472
MOTORISTA, CONDUTOR OU TRABALHADORES DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO	2.266
PROFISSIONAL LIBERAL, TECNICO OU ASSEMELHADO NÃO CLASSIFICADO SOB OUTRA DENOMINAÇÃO	2.158
ECONOMISTA, CONTADOR, ADMINISTRADOR, AUDITOR ESTATÍSTICO, ETC	2.098
ELETRICISTA, REPARADOR DE APARELHOS, MECÂNICO DE ELETRÔNICA OU ELETRICISTA, ETC	2.029
EMPREGADO DOMÉSTICO, PORTEIRO, FAXINEIRO, ZELADOR OU ASSEMELHADO	1.879
ADMINISTRADOR OU FUNCIONÁRIO EXECUTIVO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA OU INDIRECTA	1.866
PADEIRO, CERVEJEIRO, AÇOUGUEIRO E OUTROS TRABALHADORES DA PRODUÇÃO DE ALIMENTOS	1.801
MÉDICO, CIRURGIÃO, DENTISTA OU ASSEMELHADO	1.786
ENFERMEIRO, PARTEIRA, MASSAGISTA, NUTRICIONISTA OU TECNICO PARAMÉDICO	1.752
EMPREGADO DE ESCRITÓRIO, SECRETÁRIO, BANCÁRIO SECURITÁRIO, RECEPCIONISTA, ETC	1.244
DECORADOR, COSTUREIRO, ALFAIATE, MODISTA OU ASSEMELHADO	1.188
DIRETOR, GERENTE OU PROPRIETÁRIO DE CASA COMERCIAL, ATACADISTA OU VAREJISTA, ETC	1.130
PROGRAMADOR, ANALISTA OU TÉCNICO NO PROCESSAMENTO DE DADOS	1.069
TRABALHADOR AGRÍCOLA, JARDINEIRO, AGRICULTOR, LAVRADOR OU ASSEMELHADO	994
JURISTA, ADVOGADO, PROMOTOR, MAGISTRADO OU ASSEMELHADO	972
VENDEDOR VIAJANTE, PROPAGANDISTA, REPRESENTANTE COMERCIAL OU ASSEMELHADO	957
APOSENTADO, PENSIONISTA OU ASSEMELHADO	762
CARPINTEIRO, MARCENEIRO, TANOIEIRO OU ASSEMELHADO	756
PATRULHEIRO, VIGIA, GUARDA, BOMBEIRO OU ASSEMELHADO	729
OPERADOR DE MÁQUINA ESTACIONÁRIA, GUINDASTE, EMPILHADORA OU ASSEMELHADO	612
PINTOR, EMPAPELADOR, OU ASSEMELHADO, DA CONSTRUÇÃO CIVIL DE CONSERVAÇÃO	598
MECÂNICO, OPERADOR, ENCANADOR, BOMBEIRO HIDRÁULICO, SOLDADOR, AJUSTADOR, ETC	4.419
SEM OCUPAÇÃO	6.556
OUTRA OCUPAÇÃO NÃO CLASSIFICADA	6.769

Tabela 12

A tabela demonstra que, em tese, grande parte dos refugiados e solicitantes de refúgio que adentram ao território nacional iriam ser extremamente beneficiados caso conseguissem revalidar seu diploma no país. É óbvio que algumas formações são extremamente difíceis de serem exercidas em território nacional, em decorrência da própria diferença de estruturação do curso ou do que sistema que fora estudado, a exemplo dos profissionais do direito. Isso não quer dizer, entretanto, que esse profissional não possa agregar valor ao mercado de trabalho do Brasil, apenas significando que a formação pretérita dele encontra mais obstáculos do que o usual para ser exercida no país, em razão da óbvia diferença da estrutura jurídica entre ambos os países, embora esse profissional possa se capacitar para ser professor de Direito Comparado, por exemplo.

Além disso, o país ganha muito com a qualificação profissional desse migrante por meio da revalidação do seu diploma, à proporção que o aumento do seu patamar salarial, além de gerar um aumento do consumo que esse migrante efetua no país, implica em uma economia efetiva de dinheiro ao Estado em relação aos programas sociais destinados à porção mais vulnerável

dos venezuelanos. Isso porque com a capacitação desses refugiados – que não compõem um número insignificante - para outros setores do mercado de trabalho, o número da população vulnerável a ser atendida cai.

Essa revalidação, além de ser um resgate emocional ao refugiado, implica em uma ampliação da gama de empregos que são ofertadas aos refugiados, impactando diretamente na sobrecarga do mercado de trabalho tanto de Roraima como do Brasil como um todo, uma vez que essa sobrecarga, quando verificada, é em setores específicos do mercado de trabalho – normalmente os setores usuais mais ocupados pelos venezuelanos. Age, ainda, como um vetor à efetivação do princípio de auto suficiência do refugiado, na medida em que ao ser alocado no mercado de trabalho recebendo um patamar salarial melhor, esse refugiado se torna cada vez mais capaz de gerir a própria vida, provendo as necessidades básicas para si e para sua família.

Assim, o reconhecimento da validade da formação pretérita do refugiado venezuelano gera principalmente benefícios tanto ao refugiado quanto ao Governo Brasileiro como um todo, que passaria a alocar de forma mais certa seus recursos aos refugiados que realmente se encontram em uma situação vulnerável mais séria e que possuem menos possibilidades de saírem sozinhos desse quadro em decorrência de uma ausência de alguma qualificação profissional específica, por exemplo.

Ocorre que o Brasil possui um sistema extremamente rígido quanto à revalidação de diplomas obtidos no exterior, o que atinge não somente os refugiados, mas também os solicitantes de refúgio, migrantes, apátridas, etc e, inclusive, os próprios nacionais que concluíram seus cursos no exterior, independente do grau de credibilidade da instituição na qual seu curso fora concluído (COMPASSIVA, 2019a, p. 6)

Dentre os obstáculos mais comuns enfrentados para a revalidação, um dos mais significantes para os migrantes é o idioma e os elevados custos do processo como um todo, que envolvem uma série de questões burocráticas, como traduções juramentadas. No Brasil, esse processo tem que ser realizado junto às universidades públicas (ACNUR, 2020, p. 3), que muitas vezes cobram, também, taxas elevadíssimas para a realização da revalidação, além de demandar diversos documentos que, muitas vezes, dada a condição de vulnerabilidade dos refugiados ou solicitantes de refúgio, não podem ser apresentados, evidenciando a clara necessidade de uma desburocratização do referido processo.

Todo o processo de revalidação foi regulamentado pela Portaria Normativa do MEC nº 22, de 13 de dezembro de 2016. As Universidades Públicas possuem discricionariedade quanto às

condições de reconhecimento dos diplomas emitidos no exterior, o que implica que os requisitos da seara de estudo, documentação e duração do processo alternam conforme a universidade. Existem, entretanto, etapas comuns que precisam ser seguidas nesse procedimento (ACNUR HELP, 2020, p. 3).

É preciso fazer uma análise comparativa entre o conteúdo programático do curso na Venezuela, no caso, e do curso no Brasil. O curso que se deseja validar no Brasil precisa ter alguma turma formada no país para que possa ser reconhecido pelo MEC. Além disso, apenas as pessoas que possuem o *status* de refugiado reconhecido pelo CONARE podem ingressar com o pedido de revalidação do diploma, na medida em que é preciso apresentar o pedido de revalidação acompanhado da certidão de refúgio expedida pelo CONARE e de todos os demais documentos relevantes, como o diploma da graduação ou registros universitários (ACNUR HELP, 2020, p. 4).

Normalmente é cobrada uma taxa para que esse processo seja realizado, mas diversas universidades ofertam uma redução das taxas em casos de vulnerabilidade, mediante auto-declaração, ou de refúgio. As solicitações serão avaliadas por um comitê formado pela universidade que, diante da falta de documentação, poderá solicitar a realização de exames – em português - ou aulas complementares para que a equivalência seja reconhecida, podendo também solicitar que os requerentes realizem um exame de proficiência da língua portuguesa para estrangeiros, ou seja, o CELPE-Bras, que é o único certificado oficial que possui níveis de proficiência (ACNUR HELP, 2020, p. 5).

Importante mencionar que a COMPASSIVA, em conjunto com o ACNUR, trabalha para viabilizar a revalidação dos diplomas dos refugiados de diferentes nacionalidades no Brasil desde 2016, realizando em agosto de 2019, em sua sede em São Paulo, um mutirão de atendimento para a revalidação dos diplomas de graduação dos venezuelanos, durando dois dias e tendo como resultado 70 atendimentos, que geram 62 processos totalmente aptos e que foram destinados às respectivas universidades (COMPASSIVA, 2019b, p. 3). Ela oferta também programas gratuitos de aulas de português, que são ofertados por diversas outras ONG's também em variados Estados do país e possuem uma alta taxa de procura e adesão, o que pode gerar inclusive listas de espera (ACNUR HELP, 2020, p. 7).

Outro ponto crucial que contribui para a perpetuação da condição de miserabilidade dos refugiados e solicitantes de refúgio é a dificuldade de acesso aos programas de qualificação profissional.



A alternativa central aos refugiados para o ingresso aos cursos técnicos é o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), que oferece uma gama de mais de 500 cursos profissionais (ACNUR HELP, 2020, p. 10). O site da ACNUR apenas ressalta a existência do programa e redireciona o refugiado ao site do Ministério da Educação, que possui pouquíssimas informações acerca da forma de ingresso e de solicitação das referidas bolsas. Foi possível averiguar que, embora inscrições sejam abertas de forma contínua em diversos Estados, normalmente as vagas ofertadas são extremamente limitadas. Em alguns momentos, fora possível verificar também a realização de cursos de português gratuitos.

Em 2018, por exemplo, apenas 24 venezuelanos estavam matriculados em cursos técnicos da rede pública. Isso reforça a ideia de que, em relação a qualificação profissional, não existe uma política pública realmente eficaz para promover a inclusão dos migrantes e refugiados nesses programas, o que seria extremamente útil e estratégico para aproveitar todas as potencialidades dos venezuelanos (ACNUR; FGV; ESMPU, 2020, p. 101)

O ACNUR (ACNUR HELP, 2020, p. 12), a partir de 2003, passou a implementar o projeto denominado de Cátedra Sérgio Vieira de Mello que, em parceria com o CONARE e com centros universitários nacionais, também desenvolve programas que vão da capacitação dos migrantes e refugiados para o processo do vestibular, até o desenvolvimento de grupos de pesquisa e estudos em torno do tema do refúgio, através do qual as universidades atendem os solicitantes de refúgio por meio de projetos de extensão, contando também com a oferta de bolsas de estudo para os refugiados.. O projeto recebeu tal nome em homenagem ao Alto Comissário de Direitos Humanos das Nações Unidas, Sergio Viera de Mello, morto em um bombardeiro no Iraque em 2003. Criada com o objetivo de promover o direito internacional das pessoas refugiadas, a Cátedra possui três linhas básicas de ação: educação, pesquisa e extensão. A rede conta com 22 universidades parceiras, atuando localmente e nacionalmente na pauta do refúgio, possuindo um papel central na promoção da capacitação profissional dos refugiados no país.

Quanto ao ingresso na rede de Ensino Superior, tanto os refugiados quanto os solicitantes de refúgio podem ingressar na rede pública ou privada de ensino. Algumas organizações, como a Organização Mafalda, ofertam de forma gratuita cursos preparatórios para os vestibulares aos migrantes e refugiados. Algumas universidades também dispõem de processos de entrada facilitados para refugiados. (ACNUR HELP, 2020, p. 11)

Os programas especiais para refugiados variam de acordo com a discricionariedade de cada Universidade. Esses programas são desenvolvidos, em sua maioria, por Universidades Federais. A Universidade Federal da Bahia, por exemplo, dispõe de um programa especial para migrantes

em situação de vulnerabilidade e refugiados, possuindo como requisito a conclusão do ensino médio em outro país e a comprovação do visto humanitário permanente ou temporário. Os candidatos são dispensados da obrigatoriedade de realização do ENEM. A Universidade de Brasília, por sua vez, também requer o reconhecimento da condição de refugiado para a elegibilidade, além da conclusão do Ensino Médio no Exterior (ACNUR HELP, 2020, p. 11).

Os programas de acesso ao Ensino Superior, a sua grande maioria possui como requisito o reconhecimento da condição de refugiado pelo CONARE ou da concessão do visto humanitário, bem como diversos deles solicitam como critério de elegibilidade a conclusão do ensino médio fora do país. Todos esses requisitos limitam muito, na prática, o acesso desses estrangeiros ao Ensino Superior do País, representando um problema a efetivação do direito de acesso ao ensino superior, ao passo que mais uma vez o refugiado carrega consigo as consequências da inércia do Estado quanto à sua solicitação de refúgio.

Além disso, o requerimento de conclusão do ensino médio fora do país não se coaduna com o perfil de grande parte dos venezuelanos que chegam ao país, uma vez que, conforme demonstra a tabela acima elaborada com base nos dados divulgados pela Polícia Federal, os estudantes, totalizando 24.136 pessoas, compõem a maior porção individual do perfil profissional dos venezuelanos que adentram o território brasileiro.

Grande parte dos refugiados, ao se deslocarem, o fazem com suas famílias, o que implica na existência de crianças e adolescentes venezuelanos em idade escolar, que são tão vulneráveis quanto àqueles que concluíram o ensino médio fora – ou até mais, uma vez que precisarão passar por um intenso processo de adaptação na escola, que muitas vezes é defasado, seja em razão da dificuldade de adaptabilidade por conta do idioma, da diferença cultural, precariedade do próprio ensino público escolar brasileiro ou até mesmo pela dificuldade de alocação dessas crianças e adolescentes no ambiente escolar por uma ausência efetiva de estrutura das escolas, que muitas vezes fica superlotada, implicando muitas vezes em um atraso da conclusão do 1º e 2º grau escolar. Além disso, esses refugiados em idade escolar também reportam uma dificuldade de acesso à escola por falta de documentação (UNHCR, 2018, p. 3) – o que demonstra, mais uma vez, a necessidade de implementação de políticas públicas que possuam como cerne a propagação dos direitos e deveres dos refugiados, solicitantes de refúgio e migrantes venezuelanos no país.

Assim, diante da necessidade de maior acolhimento, propagação de informações e integração nos diversos setores básicos da sociedade e de uma atuação mais efetiva por parte do Governo

Federal para a promoção dos direitos fundamentais dos venezuelanos no país, projetos como o Atuação em Rede e a Operação Acolhida foram implementados.

#### **4.3.3 O Projeto Atuação em Rede e a Operação Acolhida**

O projeto Atuação em Rede possui como principal objetivo a “capacitação dos atores envolvidos no acolhimento, na integração e interiorização dos refugiados e migrantes no Brasil”, buscando estimular os debates em torno da necessidade da implantação de políticas locais de acolhimento, integração e abrigo dos refugiados e migrantes. O projeto foi desenvolvido pela Rede de Capacitação a Refugiados e Migrantes, tendo como ponto de partida a ideia de que os direitos fundamentais são inerentes a todas as pessoas, independente de seu *status* migratório ou de sua nacionalidade, bem como da proteção salvaguardada pelo Direito Internacional – e nacional – quanto aos direitos dos refugiados (ESMPU; ACNUR, 2020, p. 11).

Por meio do documento elaborado pela ESMPU em parceria com o ACNUR, denominado de “Percurso, Percalços e Perspectivas: A Jornada do Projeto Atuação em Rede” foram divulgados os resultados do referido projeto até o final de 2019. Durante cerca de dezoito meses, de junho de 2018 até dezembro de 2019, uma rede que conta com Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), o Ministério Público do Trabalho (MPT), o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a Organização Internacional para as Migrações (OIM), a Conectas Direitos Humanos, o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), a Defensoria Pública da União (DPU), o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a Missão Paz fora formada, diante da interiorização dos venezuelanos no país, com o intuito capacitar melhor os responsáveis pelo acolhimento e integração dos migrantes e refugiados no Brasil. Quase 4 mil pessoas se envolveram no projeto, que contou com a parceria local, além de ter realizado diversos eventos formativos em 13 capitais do país (Belém, Manaus, São Paulo, Boa Vista, Porto Alegre, Recife, João Pessoa, Curitiba, Florianópolis, Belo Horizonte, Campo Grande, Rio de Janeiro e Brasília), começando pelas que já possuem uma participação no projeto de interiorização dos venezuelanos (ESMPU; ACNUR, 2020, p. 18).

Membros da sociedade civil, estudantes, agentes públicos, jornalistas e demais interessados estavam dentre o rol de pessoas envolvidas no projeto, que contou com a participação, ao todo, de quase 600 instituições, dentre Organismos Internacionais, Conselhos Tutelares, Centros POP, Centro de Acolhida, Universidades Públicas e Privadas, Defensoria Pública do Estado (DPE), entre outros. Fato é que todos esses atores buscaram ativamente, por meio dos mais diversos formatos de atividades, construir coletivamente estratégias que possuem como objetivo o enfrentamento e a busca das melhores soluções aos obstáculos enfrentados no acolhimento, integração e interiorização dos refugiados e migrantes no país, buscando difundir as discussões acerca dessa temática e propagar as informações devidas. Os encontros tiveram como tema central a discussão técnica acerca do tema – abordando a diferença entre refúgio, migração, as legislações internacionais e nacionais sobre o tema, além de elencar também os dados sobre migração e refúgio no Brasil, apontando como desafio a desconexão entre as políticas locais e federais de migração, além da necessidade, à nível local, de cada cidade desenvolver suas políticas centralizadas na melhor integração das pessoas refugiadas e migrantes à sociedade (ESMPU; ACNUR, 2020, p. 20-21).

O encontro nacional realizado no final de novembro de 2019, em Brasília, teve como função central a troca de informações e principais resultados e desafios do Projeto Atuação em Rede nos estados, com o fito de construir e implementar estratégias mais eficazes à fomentação dos direitos básicos dos refugiados e migrantes no país. O ponto central dos resultados obtidos foi a necessidade de sensibilização dos profissionais e de divulgação e capacitação dos mesmos quanto às necessidades especiais dos migrantes, bem como quanto aos seus direitos e necessidades de acolhimento e integração à comunidade local. A constituição e a consolidação de espaços de participação, gerando a criação de comitês locais focados em assuntos relacionados a migrações – no sentido lato - foram sugeridas para fortalecer as redes e processos colaborativos locais. (ESMPU; ACNUR, 2020, p. 22-23).

Ao todo, cinco são os temas transversais mais emergentes diante do debate do refúgio e da migração junto aos estados, sendo eles: o combate à discriminação, à intolerância, ao racismo e à xenofobia; gênero e diversidade; crianças e adolescentes; populações indígenas e indígenas migrantes. Os eixos centrais que envolvem tais temas giram em torno dos seguintes pontos: marco legal e governança – em suma, o documento traz à baila o arcabouço legal da migração e do refúgio no país, perpassando pela necessidade de implementação de uma política pública efetiva e de uma gestão migratória, que requer necessariamente a participação da sociedade civil como um todo; Acesso aos direitos – trazendo aqui a necessidade de uma regulamentação

migratória e uma atenção à não punibilidade do migrante em decorrência da sobrecarga burocrática do Estado, de modo que seja assegurado ao migrante no sentido lato o acesso aos direitos e serviços básicos, como alimentação, saúde, moradia e educação; Inserção Laboral, perpassando sobre a necessidade de implementação de políticas públicas que incentivem as empresas a contratarem refugiados e migrantes por meio de um incentivo fiscal e da propagação das informações necessárias, como a flexibilização de documentação do refugiado para a contratação, bem como por meio do combate ao tráfico de pessoas e ao trabalho em condições análogas às de escravidão e, por fim, temos como eixo temático à promoção da Integração e dos programas de interiorização, por meio do acolhimento e da integração local – que tangencia temas como a saúde mental. (ESMPU; ACNUR, 2020, p. 25)

O combate à xenofobia, discriminação, intolerância e racismo talvez seja o tema transversal mais importante, uma vez que, quando seu combate está de fato enraizado na sociedade, os problemas decorrentes dos outros temas são amenizados, ao passo que em uma sociedade igualitária e verdadeiramente tolerante, os direitos mínimos à existência humana dos refugiados e migrantes são assegurados, o que inclui a inserção laboral, a integração e interiorização desse migrante e a implementação de políticas públicas que promovam a efetividade desses direitos no país e aloquem os recursos suficientes para tanto.

Atitudes xenófobas consolidam as barreiras à efetivação de políticas públicas de acolhimento melhores. O relatório do projeto enfatiza que a ideia enraizada na sociedade de que o estrangeiro é sinônimo de um ladrão de empregos e não como um agregador à cultura é extremamente prejudicial, elencando diversos relatos de refugiados que sofreram com a discriminação – seja ela de forma velada, inclusive pelo Governo, por meio de obstáculos maiores ao estrangeiro ao acesso de determinados direitos, como por exemplo não ser atendido em um hospital por ausência de comprovante de residência, ou de forma explícita. Fato é que o fortalecimento dessa visão é fruto também de diversos valores da sociedade atual, que visa mais o lado econômico do que o humano. (ESMPU; ACNUR, 2020, p. 27)

A imprensa possui um papel crucial nesse combate, desconstituindo narrativas discriminatórias e divulgando informações à sociedade que muitas vezes sequer demonstra um conhecimento básico acerca do assunto e apenas repete, de maneira cega, um discurso xenófobo ou racista, uma vez que infelizmente tal visão faz parte da estrutura da sociedade em decorrência dos diversos aspectos históricos, inclusive, já mencionados anteriormente. A confusão entre os termos migrantes e refugiados é frequente e muitas vezes crianças são alvos fáceis dessas atitudes discriminatórias que são “confundidas” com *bullying* (ESMPU; ACNUR, 2020, p. 28).

Algumas iniciativas vem sendo tomadas para ir de encontro à xenofobia, como exemplo do projeto implementado pela ACNUR da Cátedra Sergio Viera de Mello, que além de promover a formação acadêmica e difundir questões relacionadas ao refúgio nas universidades, também promove a capacitação dos professores e estudantes em relação ao tema, contribuindo para a qualidade e quantidade de informações sobre o assunto, quebrando o tabu em torno da temática. Em janeiro de 2019, foi lançada uma campanha antixenofobia realizada pelo ACNUR, UNFPA e pela União Europeia, denominada de “Histórias em Movimento”, na qual refugiados falam sobre suas histórias nas redes sociais, com a intenção de fomentar a empatia e desconstruir preconceitos em relação aos venezuelanos que chegam ao país. Vale mencionar também o trabalho que vem sendo realizado pela Conectas Direitos Humanos em parceria com o ACNUR, que realizaram em conjunto uma oficina chamada de “Imprensa no Combate à Xenofobia contra Refugiados e Migrantes”, como parte do Projeto Atuação em Rede. Essa oficina ocorreu em 12 cidades e foi direcionada especificamente aos jornalistas, blogueiros e assessores de imprensa que atuam dentro do projeto de interiorização e integração dos refugiados e migrantes (ESMPU; ACNUR, 2020, p. 28)

Assim, o projeto sistematizou, com base nos temas e eixos citados, diversas sugestões que giram em torno de cada aspecto peculiar acerca do assunto e que foram sugeridos por meio das oficinas e dos simpósios realizados. São medidas simples, permeadas em estratégias de fortalecimento das redes de apoio aos migrantes e refugiados, como exemplo da identificação das organizações e agentes locais, o estabelecimento de encontros periódicos em harmonia com a realidade local, intercâmbios de experiências e afins. (ESMPU; ACNUR, 2020, p. 60-75)

Basicamente, a estratégia é formada com base na necessidade de fortalecimento das redes locais, capacitação e formação dos profissionais da área da educação, criação de um fórum nacional para política migratória brasileira, assim como da instituição de uma plataforma de compartilhamento de boas práticas – para que a comunicação e troca de experiências seja estimulada, de uma forma que esse diálogo propicie uma melhor elaboração e implementação de estratégias que fomentem de forma efetiva os direitos fundamentais dos migrantes no sentido lato no país (ESMPU; ACNUR, 2020, p. 75).

Além disso, também foi proposta a criação de uma aliança regional da região sudeste, uma rede nacional Norte de migração, um encontro nacional permanente da rede migratória, implementação da política nacional migratória por meio de reuniões inter setoriais com demandas municipais e estaduais e, por fim, um projeto denominado de multiformações, que visa humanizar, sensibilizando os “atores, a recepção, o acolhimento, o atendimento e a integração

de migrantes internacionais, através da capacitação dos três setores (Poder Público, setor privado e organizações da sociedade civil).” (ESMPU; ACNUR, 2020, p. 75).

Desta maneira, o referido projeto implementou a semente necessária à fomentação da efetivação dos direitos fundamentais dos refugiados no país, uma vez que compreendeu que, apenas por meio de atuação em rede, na qual todos os agentes devem se fazer presentes, inclusive a sociedade civil, é que de fato um cenário que ainda pode ser tido hoje como utópico, ao passo que diversas legislações no país – a começar pela Carta Magna – carecem de efetividade social, começa a ganhar contornos concretos e a se tornar viável.

Noutro giro, a Operação Acolhida consiste no instrumento implementado pelo Governo Federal para promover os direitos fundamentais dos refugiados venezuelanos no país, ofertando o apoio necessário por meio da disponibilização de pessoal, material e instalações para tanto, organizando também as atividades necessárias ao referido acolhimento. A Operação teve início em março de 2018 e figura como uma grande força tarefa coordenada pelo Governo Federal com o auxílio de agências da ONU e de mais de 100 instituições da sociedade civil, tendo como foco a oferta de atendimento emergencial para prestar assistência aos venezuelanos e ao Estado de Roraima (FAB, 2020, p. 1-2; BRASIL a, 2020, p. 3).

A Operação é pautada em três eixos: Ordenamento da Fronteira, se tratando do momento em que é ofertada toda a orientação pertinente às questões relacionadas à documentação, vacinação e ao suporte ao controle migratório realizado pelo Exército Brasileiro; Acolhimento, consistindo na oferta de abrigo, alimentação e atenção à saúde e, por fim, o Processo de Interiorização, que com o foco na inclusão socioeconômica promove o deslocamento voluntários de venezuelanos de Roraima para outros estados do Brasil. Em 2019, mais de 4 mil militares foram envolvidos na operação (OPERAÇÃO ACOLHIDA a, 2020, p. 4).

O trâmite funciona da seguinte forma: ao entrar no Brasil, o cidadão venezuelano é encaminhado ao Posto de Recepção e Identificação (PRI), que controla o fluxo migratório. Lá, o refugiado tem acesso à alimentação básica, banheiros, além de receber os documentos devidos e de ter acesso ao atendimento médico adequado. O posto também conta com a presença da Defensoria Pública. As documentações são emitidas no posto de triagem, sendo ofertado aos venezuelanos a realização do cadastro e da regularização migratória e a emissão de CPF e CTPS. Logo após o término desse processo, o objetivo é encaminhar essas pessoas para algum dos 13 abrigos, bem como encaminhá-las ao processo de interiorização. Quanto aos abrigos, vale mencionar que são divididos entre abrigos para famílias, solteiros e indígenas, sendo que essa gestão é compartilhada entre o Ministério da Cidadania, o ACNUR, ambos realizando a

coordenação do acolhimento e assistência, e as Forças Armadas, que fica responsável pela logística e saúde (BRASIL a, 2020, p. 5-6).

As ações realizadas durante esse processo envolvem o fornecimento de três refeições por dia, a distribuição de fraldas e itens de higiene pessoal e limpeza, aulas de português e atividades para crianças, atividades culturais, lúdicas e recreativas, disponibilização de meios de contato com parentes na Venezuela, além do fornecimento de matéria-prima para que a porção indígena Warao possa fazer seu artesanato, assegurando também a proteção, defesa de direitos e segurança 24 horas (BRASIL a, 2020, p. 6). Esse é o mundo ideal, em tese, e o almejado é que a operação fosse capaz de comportar todo o fluxo de refugiados venezuelanos no país. Ocorre que a própria existência de um número considerável de pessoas em situação de rua, conforme demonstrado anteriormente, demonstra uma clara insuficiência dos esforços perpetrados pela Operação, que não consegue acomodar todos os venezuelanos que chegam ao país em situação de vulnerabilidade.

O processo de interiorização talvez seja a principal iniciativa realizada pela Operação Acolhida, uma vez que, ao deslocar essas pessoas que entram pelo Estado de Roraima para outros estados, são ampliadas as perspectivas de implementação dos direitos fundamentais desses migrantes, uma vez que o próprio Estado destino tem melhores condições de acomodar esses seres humanos por meio do desenvolvimento de políticas públicas específicas para tanto, seja em razão da própria capacidade econômica do destino – ao passo que o Estado de Roraima está dentre os Estados mais pobres do país -, ou em decorrência da não sobrecarga dos sistemas básicos como saúde e educação.

O Governo Federal desenvolveu uma estratégia por meio da qual apenas os migrantes que possuem a situação migratória regularizada no país, estão devidamente imunizados, avaliados clinicamente e querem participar do processo, assinando um termo com o consentimento, podem fazer parte da interiorização. Vale mencionar que o projeto se divide em diferentes modalidades, incluindo a saída de abrigos em Roraima para abrigos nas cidades destino, a reunião familiar, reunião social e o deslocamento com vaga de trabalho sinalizada. Esses abrigos podem ser de diversas origens: estaduais, federais, municipais, mistos, fornecidos por entidade da sociedade civil ou religiosa – como é o caso da Cáritas Brasileira, por exemplo. (OPERAÇÃO ACOLHIDA a, 2020, p. 8). Desde abril de 2018, ao todo 543 municípios brasileiros figuraram como destino para os venezuelanos. A tabela abaixo demonstra a quantidade de venezuelanos que já foram beneficiados pelo projeto de interiorização e para onde foram deslocados (OPERAÇÃO ACOLHIDA; OIM a, 2020, p. 1):



Brasil - Abril/2020

## 36.523 BENEFICIÁRIOS DESDE ABRIL 2018

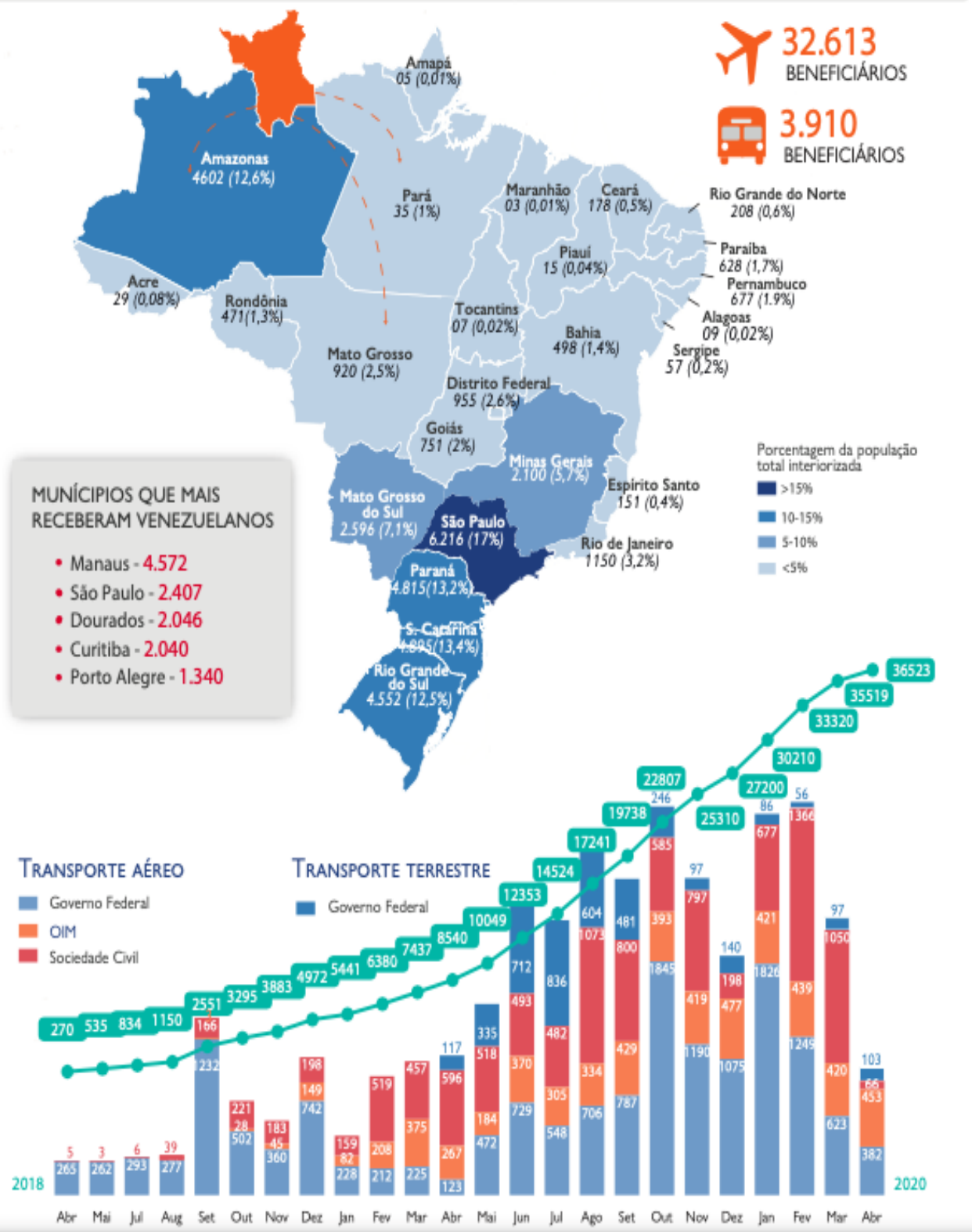


Tabela 13

Da análise da tabela, é possível perceber que embora a OIM e a Sociedade Civil também tenham contribuído significativamente para o deslocamento, de modo geral é do Governo Federal, por meio da Operação Acolhida, a maior contribuição – em termos de quantidade de refugiados deslocados - para a interiorização dos venezuelanos no país. Nos primeiros meses de 2020, a Sociedade Civil também desempenhou um papel muito importante, que superou até o momento o número de pessoas deslocadas pelo Governo Federal. Não obstante, conforme salientado anteriormente, o Brasil conta no momento com 253.495 venezuelanos em seu território, conforme dados do site oficial do R4V, e a tabela comprova que apenas 36.523 foram alvos do programa de interiorização. Tal fato, além de atestar uma real sobrecarga do Estado de Roraima, evidencia que apesar dos investimentos e dos esforços alocados em tal projeto, o ritmo de auxílio aos refugiados ainda está muito aquém do idealizado e do que é necessário.

É notável também que 2019 foi marcado por um aumento do número de beneficiários do projeto de interiorização e isso provavelmente ocorreu em decorrência dos acordos firmados pela Operação Acolhida com a Confederação Nacional de Municípios, o ACNUR, a OIM e o Fundo de População das Nações Unidas (UMFPA) com o intuito de incentivar os municípios brasileiros a promoverem a acolhida dos venezuelanos em seu território. Além disso, acordos também foram firmados com companhias aéreas e concessionárias de aeroportos para que elas custeiam o transporte desses migrantes. (BRASIL a, 2020, p. 10).

Por meio da campanha de “interiorização + humana”, foi assinado um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre a Casa Civil – representante da União – e a Fundação Banco do Brasil, que teve como fruto a criação de um fundo privado para o recebimento de doações realizadas para a Operação Acolhida, de modo que seja garantida a continuidade do projeto e a expansão das ações aderidas por ele por meio do apoio de recursos privados. A sustentabilidade da operação é promovida por meio da mobilização de recursos internacionais e privados, tendo em vista a escassez dos recursos públicos, além de ser promovida também por meio da promoção, interação e sinergia entre iniciativas dos organismos internacionais, sociedade civil e governos na tentativa de viabilizar a eficácia dos direitos fundamentais dos migrantes e refugiados. (OPERAÇÃO ACOLHIDA a, 2020, p. 12).

O valor destinado à operação foi previsto pelo orçamento federal por meio da ação “Assistência Emergencial e Acolhimento Humanitário de Pessoas”, que é ligada ao Ministério da Defesa. As despesas foram autorizadas por meio da Medida Provisória nº 823/2018, do Decreto nº 9.709/2019, da Medida Provisória nº 857/2018 e da Medida Provisória nº 880/2019. O valor total autorizado pela operação até outubro de 2019 é de R\$504,09 milhões. Em termos

estritamente financeiros e relacionados ao custo benefício desse investimento, o projeto de interiorização tende a propiciar uma maior capacidade laboral ao migrante e uma inserção mais adequada dos venezuelanos no mercado de trabalho, o que implica em uma tendência de aumento da contribuição fiscal e em uma conseqüente redução dos custos relacionados às respostas emergenciais a curto prazo, justificando o gasto com respostas emergenciais desse tipo (ACNUR; FGV; ESMPU, 2020, p. 26).

Desta maneira, tanto o Projeto Atuação em Rede quanto a própria Operação Acolhida demonstram uma clara necessidade de interação tanto entre as esferas municipais, estaduais, federais quando delas para com a sociedade civil e as diversas organizações que oferecem apoio humanitário à causa. Embora os referidos projetos tenham sua parcela significativa e importantíssima de colaboração, ambos ressaltam a necessidade de implementação e ampliação das políticas públicas, de forma que as necessidades primárias e basilares dos venezuelanos possam ser asseguradas no território brasileiro.

#### 4.4 DA NECESSIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EFETIVAS DE INTEGRAÇÃO

O desenvolvimento de políticas públicas é assegurado pela lei 13.684/2018, que dispõe acerca das medidas a serem adotadas quanto ao atendimento emergencial de pessoas em situação de vulnerabilidade provocadas por uma crise humanitária, como é o caso da situação dos venezuelanos. A referida lei discorre acerca da óbvia necessidade salientada pelo Projeto Atuação em Rede, que dá nome inclusive ao próprio projeto, ou seja, a importância acerca da integração de medidas a serem tomadas em conjunto, por meio da cooperação entre as esferas municipais, estaduais e federais.

A lei em tese positiva também a necessidade de ampliação dessas políticas públicas, que devem estar atentas a diversos aspectos já mencionados anteriormente, como a segurança pública, logística e distribuição de insumos, proteção social, saúde, medidas de qualificação profissional, atenção às peculiaridades dos direitos das minorias, dentre outros. Essa norma foi

responsável pela instituição de um Comitê Federal de Assistência Emergencial, que tem sua atribuição definida pelo Art. 2º do Decreto nº 9.970/2019<sup>39</sup> (ANDRADE; SOLEK, 2020, p.15).

Fato é que, apesar do Brasil contar com uma legislação modelo extremamente protetiva e de no papel tudo ser extremamente bem articulado e integrado, falta à tais leis uma maior efetividade social, uma vez que todas essas medidas protetivas asseguradas pelo arcabouço normativo da política migratória brasileira ainda não estão em consonância com a realidade do fluxo migratório venezuelano que o país recebe diariamente.

Além disso, uma das principais dificuldades das políticas para o acolhimento dos refugiados é o desenvolvimento de soluções sustentáveis à longo prazo, duradouras na temática e complementares. Embora a exista uma tendência de aumento da proporção dos venezuelanos que demonstram intenção de permanecer no Brasil – o que, por óbvio, é um reflexo também da implementação das políticas públicas –, as políticas públicas existentes ainda não conseguem comportar todo o fluxo crescente de venezuelanos no Estado de Roraima. Desta maneira, os principais desafios apresentados à efetividade dos direitos fundamentais dos refugiados venezuelanos no país não são legais, mas sim operacionais, de modo que a distância entre as previsões normativas e a realidade dos refugiados no país precisa ser reduzida. (ACNUR; FGV; ESMPU, 2020, p. 26; OIM; 2017, p. 70).

O R4V desenvolveu um plano de resposta para 2020, o *Regional Refugee and Migrant Response Plan (RMRP)*, que visa estabelecer uma espécie de ponte entre demandas imediatas de resposta e esforços de desenvolvimento a longo prazo. O plano tem como prioridades a prevenção e mitigação dos riscos de proteção para os venezuelanos, de modo que um enfoque

---

<sup>39</sup> Art. 2º O Comitê Federal de Assistência Emergencial é órgão deliberativo, instituído pelo art. 6º da Lei nº 13.684, de 21 junho de 2018, ao qual compete: I - articular ações, projetos e atividades desenvolvidos com apoio dos Governos federal, estadual, distrital e municipal no âmbito da assistência emergencial; II - estabelecer as diretrizes e as ações prioritárias do Governo federal para a implementação da assistência emergencial; III - supervisionar o planejamento e a execução de ações conjuntas de órgãos que atuem na execução das medidas estabelecidas pelo Comitê; IV - propor, aos órgãos competentes, medidas para assegurar os recursos necessários à implementação das ações, dos projetos e das atividades de assistência emergencial; V - firmar parcerias com: a) órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; b) entes federativos; c) organizações da sociedade civil; d) entidades privadas; e) especialistas; e f) organismos internacionais; VI - acompanhar e avaliar a execução da assistência emergencial e adotar medidas para a mitigação de riscos; e VII - elaborar relatório semestral de suas atividades, com a avaliação da execução e dos resultados das políticas. § 1º Compete, ainda, ao Comitê Federal de Assistência Emergencial indicar Coordenador Operacional para atuar em área afetada por fluxo migratório provocado por crise humanitária. § 2º Incumbe ao Coordenador Operacional de que trata o § 1º: I - executar as ações e os projetos estabelecidos pelo Comitê Federal de Assistência Emergencial para o apoio e o acolhimento das pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; II - elaborar plano operacional para a área afetada e coordenar a sua execução, em conformidade com as diretrizes e as ações prioritárias estabelecidas pelo Comitê Federal de Assistência Emergencial; III - coordenar e ser responsável pela logística e pela distribuição de insumos; e IV - informar o Comitê Federal de Assistência Emergencial, por meio de relatórios periódicos, sobre as situações ocorridas na área afetada.

maior seja dado aqueles em maior condição de vulnerabilidade, fornecendo apoio por meio da disponibilidade da documentação necessária e do fornecimento de uma assistência humanitária principalmente na fronteira do Estado de Roraima. Ademais, o plano visa oferecer apoio para o projeto de interiorização e para as demandas de integração local, ampliando o acesso aos serviços básicos de maneira adequada e respeitosa às necessidades culturais de cada grupo de refugiados (R4Va, 2020, p. 4-5)

Vale mencionar que, embora não constitua um marco de desenvolvimento a longo prazo e nem substitua os planos de resposta governamental, o RMRP busca fornecer subsídios para um desenvolvimento mais estratégico de políticas públicas, que atenda de forma mais precisa e eficaz a população mais vulnerável e, portanto, mais necessitada.

O relatório indicou que cinco são os principais desafios encontrados pela população venezuelana no território nacional: acesso aos serviços básicos, dificuldades de encontrar uma moradia adequada, educação, saúde e integração (R4Vb, 2020, p. 42).

Os problemas relacionados ao acesso aos serviços básicos foram encontrados em em torno de 17 e 28% das famílias pesquisadas, que reportam uma dificuldade de acesso aos serviços básicos, a exemplo de programas sociais, creches, serviços jurídicos, saúde, apoio psicossocial, o que ocorre muito em decorrência das barreiras linguísticas enfrentadas, da falta de documentação ou de recursos para utilização do transporte, além de uma clara falta de preparo local (R4Vb, 2020, p. 42).

*Wash issues* é o termo em inglês utilizado para denominar as dificuldades encontradas pelos venezuelanos para encontrar uma moradia adequada, com o mínimo de saneamento, higiene e estrutura. Se por um lado os refugiados que estão em abrigos formais ou informais enfrentam dificuldades quanto a questões relacionadas à privacidade e a abrigos que muitas vezes sequer possuem acesso à água potável e ao saneamento básico necessário, por outros milhares de refugiados vivem em situações extremas de miserabilidade, em acomodações alugadas superlotadas e precárias. Essa segunda parcela enfrenta problemas como vazamento de água, falta de higiene e de saneamento, o que frequentemente gera problemas de saúde na população. Além disso, os locadores são frequentemente expostos ao risco de um despejo arbitrário em razão da ausência de um contrato formal, estando sujeitos a situações de confisco, abuso e exploração (R4Vb, 2020, p. 42).

Quanto à educação, a ausência de vagas em decorrência da superlotação das escolas do Estado de Roraima figura como um dos principais obstáculos à efetivação desse direito, além dos

requisitos de documentação e das distâncias das escolas combinadas com a dificuldade de acesso ao transporte público em razão de uma miserabilidade extrema. A saúde, por sua vez, enfrenta desafios em decorrência da sobrecarga do sistema de saúde público, sendo que os indígenas são os que mais sofrem, pois nessa parcela da população fora observada uma condição ainda mais precária de abrigo, gerando uma maior quantidade de problemas de saúde, inclusive em crianças (R4Vb, 2020, p. 42).

O quinto e último principal desafio encontrado se relaciona com a dificuldade de integração. Aqui, encontra-se uma mistura dos problemas já citados com informações erradas de direitos trabalhistas, problemas quanto à revalidação de diplomas pretéritos, discriminação, xenofobia, custos do transporte, inserção laboral, dentre outros que são o retrato de empecilhos concretos à obtenção da subsistência mínima dos venezuelanos em solo pátrio. Essa falta de acesso ao mínimo existencial possui como resultado mecanismos negativos de enfrentamento e riscos de proteção, o que abarca o acúmulo de dívidas, mendicância e uma intensificação da exploração do trabalho desses migrantes. Ademais, estão sujeitos também ao trabalho infantil, xenofobia, tráfico de seres humanos, vulneráveis a terem que fazer sexo para sobreviver, exploração e abuso sexual, violência de gênero, desnutrição e diversos outros problemas de saúde, dentre outros riscos e violações. A coordenação entre os estados, municípios e demais esferas ainda é reportada como frágil e precária, figurando como um dos desafios à implementação de políticas públicas efetivas que possam alavancar – como é tão necessário – o processo de integração (R4Vb, 2020, p. 43).

A resposta ideal a ser adotada pelo país deve ser pautada em 4 pontos centrais: a complementação e o fortalecimento da resposta governamental quanto à emissão de documentos, fornecimento de abrigos e de interiorização; a intensificação da prevenção e proteção, de modo a mitigar os riscos e ampliar o acesso aos direitos fundamentais da população venezuelana, particularmente aqueles que estão em uma situação vulnerável mais delicada; prover e melhorar o acesso ao mínimo existencial e aumentar a gama de oportunidades para uma melhor integração socioeconômica, o que abarca um melhor acesso à saúde, educação, oportunidades de emprego formal, acesso a uma moradia decente e, inclusive, incentivos para refugiados empreendedores (R4Vb, 2020, p. 43).

O plano tem o objetivo de fomentar uma convivência pacífica entre a comunidade local e os migrantes venezuelanos, por meio de um diálogo e de campanhas voltadas aos locais e que salientem os aspectos positivos da migração para a economia, prevenindo e combatendo a discriminação e a xenofobia. Possui um foco na inclusão, empatia, solidariedade e respeito pela

diversidade e pelos direitos, trabalhando como alvos com a população brasileira em geral, comunidade acadêmica, jornalistas e formadores de opinião, além de pessoas em posição de destaque e poder que possuem o condão de tomar decisões importantes (R4Vb, 2020, p. 43).

Com o intuito de garantir os direitos básicos aos venezuelanos, os parceiros do RMRP definiram como objetivo trabalhar na integração de uma rede que envolve instituições locais e nacionais, incluindo também o apoio do governo federal no projeto de interiorização. Aumentar o número de workshops, fomentando as discussões entre empreendedores e os desenvolvedores de políticas públicas para que ambos possam discutir as peculiaridades do processo de contratação e os benefícios a longo prazo dessa contratação estão dentre as medidas a serem adotadas pelo projeto. Além disso, os parceiros também se comprometem em um plano de investimento a longo prazo, de maneira planejada e de uma forma que garanta a assistência imediata e a proteção dos migrantes recém-chegados no território brasileiro, considerando também atividades que objetivam estabelecer um nexo entre a resposta humanitária de emergência e a necessidade de atuação a longo prazo, de maneira que uma resiliência seja criada sob a perspectiva de trazer um benefício individual e institucional (R4Vb, 2020, p. 11; 43).

O plano resulta também da compreensão de que nenhum país que acolhe um fluxo grande e crescente de refugiados consegue garantir sozinho a efetividade dos direitos fundamentais desses migrantes e refugiados que atravessam as fronteiras, dando azo à necessidade de implementação de políticas de cooperação internacional para prover um auxílio, inclusive financeiro, aos países em tese. Assim, o projeto conta com diversos parceiros e busca recursos financeiros que possam ajudar na implementação das políticas de inserção social dos refugiados nesses países. Essa busca por apoiadores internacionais – ou até locais – que possam financiar campanhas e políticas de integração social faz parte de um dos pilares principais para a efetividade dos direitos fundamentais dos refugiados. Vale destacar que consiste no projeto com diretrizes mais específicas e estratégias de resposta mais efetivas, mas que por si só não é suficiente para abarcar todo o fluxo, mas merece, em razão de sua riqueza de propostas de respostas que podem – e devem – ser ampliadas, ser detalhado de forma mais aprofundada.

Desta maneira, tendo em vista os principais desafios existentes no contexto brasileiro para que os direitos fundamentais dos venezuelanos sejam implementados, o plano conta com o seguinte contexto:

<b>RMRP</b>				
	<b>PESSOAS QUE PRECISAM DE ASSISTÊNCIA</b>	<b>PESSOAS BENEFICIADAS</b>	<b>INVESTIMENTO FINANCEIRO</b>	<b>PARCEIROS</b>
<b>EDUCAÇÃO</b>	65 MIL	32 MIL	USD 5.56 MILHÕES	9
<b>DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS</b>	54 MIL	20 MIL	USD 2.03 MILHÕES	10
<b>SAÚDE</b>	253 MIL	90 MIL	USD 5.84 MILHÕES	10
<b>INTEGRAÇÃO E REALOCAÇÃO</b>	180 MIL	78 MIL	USD 15.38 MILHÕES	23
<b>NUTRIÇÃO</b>	36 MIL	22 MIL	USD 1.22 MILHÕES	2
<b>PROTEÇÃO</b>	289 MIL	216 MIL	USD 20.04 MILHÕES	20
<b>ITENS NÃO ALIMENTÍCIOS</b>	216 MIL	136 MIL	USD 4.3 MILHÕES	11
<b>ABRIGOS</b>	108 MIL	83 MIL	USD 15.3 MILHÕES	13
<b>INFRAESTRUTURA DA MORADIA</b>	108 MIL	90 MIL	USD 5.31 MILHÕES	6

Tabela 14

A partir dos 5 principais obstáculos identificados, o RMRP traçou um plano baseado na estrutura acima, de maneira que possa atender o maior número de pessoas possível em conformidade com o aporte financeiro captado a partir da relação com os parceiros<sup>40</sup>.

De forma breve, vale abordar a estratégia de resposta almejada para cada setor destacado na tabela. O setor de educação possui como escopo o suporte ofertado às crianças e adolescentes na educação formal e o fornecimento de uma educação não formal - principalmente para crianças e adolescentes que não estão inseridas no ambiente escolar em decorrência da superlotação das escolas - como parte do processo de integração, principalmente no Estado de Roraima e Amazonas, mas sem excluir também o suporte necessário aos municípios que participam do programa de interiorização. Essas atividades educacionais serão promovidas em diversos lugares, como praças, escolas e até mesmo nas ruas. Esses programas serão atentos às peculiaridades psicossociais, além de fortalecer as capacidades locais para que a resposta adequada às demandas relacionadas à educação possam ser atendidas, fornecendo também o suporte aos programas de interiorização através da oferta de informações corretas e pertinentes

<sup>40</sup> O final do documento em tese possui um anexo no qual é encontrada a lista de parceiros – que em sua maioria são braços das Nações Unidas – e dos respectivos valores de contribuição de cada um, além de especificar também o setor para o qual o dinheiro foi destinado.



aos refugiados e às suas famílias quanto aos programas disponíveis e trâmites necessários para tanto (R4Vb, 2020, p. 46; UNICEF, 2020, p. 1-5).

A distribuição de comida seguirá o que o próprio nome define, consistindo na continuação de distribuição de comida aos venezuelanos mais vulneráveis, em especial à população indígena e àqueles que se encontram em situação de rua. Isso será realizado em Roraima, no Amazonas e em algumas cidades que possuem venezuelanos em situação de extrema vulnerabilidade, como São Paulo, Brasília e Porto Velho (R4Vb, 2020, p. 47).

A estratégia de resposta quanto aos problemas de saúde consistirá em um fortalecimento da gestão das informações fornecidas aos refugiados, assim como do monitoramento da situação de saúde dessa população, com o objetivo de prover uma maior integração dos refugiados em relação às políticas de saúde existentes, implementando estratégias a longo e curto prazo. O aumento da capacidade de atendimento, o foco na população mais vulnerável que precisa com urgência de um cuidado médico, a interação entre os parceiros e os atores do governo para que ao migrantes e refugiados sejam atendidos e incorporados às campanhas de vacinação e o fornecimento de unidades móveis de atendimento estão dentre as estratégias a serem implementadas no setor em tese. (R4Vb, 2020, p. 48).

A integração e realocação possui uma estratégia dividida em três frentes principais: Realocação Interna Voluntária, Integração Econômica e Integração Social. A realocação interna voluntária contará com um suporte ofertado à estratégia de interiorização já existente, promovendo facilitadores à implementação do programa, por meio do apoio logístico, incluindo o transporte e intervenções necessárias por meio do fornecimento de recursos financeiros, inclusive, às famílias que aceitarem fazer parte do programa (R4Vb, 2020, p. 49).

A integração econômica incluirá todas as estratégias ligadas à qualificação profissional, abarcando aqui a oferta do suporte necessário à revalidação de diplomas, apoio aos empreendimentos realizados pelos venezuelanos, abarcando inclusive assistência financeira e uma alocação adequada ao mercado de trabalho. O RMRP indica também a criação de uma plataforma eficiente de dados para promover a conexão entre os que buscam emprego às oportunidades de vaga, assim como uma maior capacitação da sociedade civil para alocar os refugiados venezuelanos no mercado de trabalho. Todos os setores do Governo devem trabalhar em conjunto para prevenir a exploração, o trabalho em condições análogas de escravidão e o tráfico ilegal de pessoas. O trabalho também contará com treinamentos para entrevistas de empregos, testes vocacionais e desenvolvimento de um currículo adequado (R4Vb, 2020, p. 49).

Por fim, a terceira frente de integração e realocação, a integração social, possui uma estratégia de resposta pautada na ideia de acesso igualitário a todos os serviços para todos os refugiados, independente de gênero ou etnia. Para facilitar essa integração, os parceiros irão desenvolver canais de escuta para que a população alvo participe ativamente nos processos de desenvolvimento de soluções, de maneira que possam ser escutados e influenciarem nas respostas a serem adotadas, além de terem, como consequência, um maior acesso às informações de serviços disponíveis e dos seus direitos. Serão desenvolvidas atividades de inclusão digital e campanhas ao combate à xenofobia (R4Vb, 2020, p. 49).

As estratégias para promoção de uma nutrição adequada serão focadas em especial nas crianças e na população indígena venezuelana, que são as que mais sofrem com a desnutrição. A oferta de creches e políticas voltadas à amamentação estão dentre as frentes de resposta ao problema, além da oferta de uma dieta balanceada (R4Vb, 2020, p. 50).

Quanto à proteção, as estratégias de resposta seguirão a mesma linha já mencionada de cooperação, oferecendo programas de capacitação dos atores do governo, assistência legal e monitoramento da migração venezuelana no país, ofertando também suporte ao processo de registro e regularização do *status* migratório, assim como ofertando proteções específicas em relação ao tráfico de pessoas e à proteção do direito das crianças, o que se faz necessário especialmente pelos indícios da presença de milícias da Venezuela nas fronteiras entre o Brasil e a Venezuela – o que consiste em um dos problemas de grande gravidade e um desafio constante quanto à proteção (R4Vb, 2020, p. 51; JUNQUEIRA, 2020, p. 1-2)

Em relação aos abrigos e ao fornecimento de itens não alimentícios, o plano foca em promover abrigos adequados às necessidades específicas das minorias, como é o caso dos indígenas, além de promover abrigos para que a população venezuelana de rua e aqueles que estão correndo risco de despejo possam ter um teto. Além disso, serão distribuídos itens não alimentícios, como materiais básicos de higiene, à porção mais vulnerável da população necessitada. (R4Vb, 2020, p. 54-55)

Por fim, mas não menos importante, o projeto irá implementar projetos que visem uma melhoria do saneamento básico ofertado aos venezuelanos, tanto no caso dos que moram de aluguel, quanto no caso dos que contam com o abrigo. O foco é em diminuir o índice de mortalidade e comorbidades decorrentes de infecções oriundas da água que é utilizada pelos venezuelanos, desenvolvendo atividades de reparo à infraestrutura utilizada, fazendo isso de forma integrada com as autoridades locais. (R4Vb, 2020, p. 55)

Ocorre que, conforme é perceptível pelos números, tal programa não consegue abarcar toda a população em necessidade. Embora o Brasil venha colhendo bons resultados em decorrência da Operação Acolhida, o alcance das políticas existentes e implementadas pelo governo ainda é extremamente tímido quando comparado à quantidade de venezuelanos em situação de vulnerabilidade. Uma das principais demonstrações do RMPV é que um país não é capaz de comportar sozinho o fluxo crescente de refugiados na proporção gerada pela crise humanitária da Venezuela, de forma que a busca da capacitação financeira com recursos externos é uma alternativa extremamente viável e necessária – ganhando uma importância ainda maior em tempos de uma grave recessão econômica como a que já está sendo vivenciada em decorrência dos impactos da pandemia causada pelo COVID-19<sup>41</sup>.

Outrossim, os processos de interiorização precisam ser intensificados e precisam se tornar cada vez mais uma prioridade das políticas públicas, ao passo que não somente a cooperação internacional é suficiente para solucionar as falhas à efetividade dos direitos fundamentais dos venezuelanos no país, uma vez que essa efetividade só poderá ser majorada através de uma cooperação em rede, incluindo não somente os atores internacionais, mas também a sociedade civil, municípios e Estados. Por meio da interiorização é que o Estado de Roraima – o principal afetado com o fluxo e um dos que possui a menor capacidade econômica do país – poderá sair da crise de superlotação gerada pela chegada dos migrantes.

---

<sup>41</sup> Importante destacar que os dados constantes no RMPV não levaram em consideração os impactos da pandemia, o que, por óbvio, gera uma necessidade maior de investimento, ao passo que os venezuelanos, que já se encontravam em uma situação grave de vulnerabilidade, em abrigos super lotados, estão mais expostos ainda aos riscos de contaminação do vírus. Medidas foram tomadas no sentido de diminuir a quantidade de venezuelanos nos abrigos disponíveis, só que isso gera outros problemas, como o aumento da população em situação de rua. Além disso, o sistema de saúde de Roraima já estava passando por uma crise de superlotação, o que foi agravado com a pandemia, gerando uma situação ainda mais delicada para o Estado. Diante disso, o ACNUR ofereceu 250 unidades habitacionais, ampliando as medidas de proteção e de disseminação de informações ao combate à pandemia (ACNUR a, 2020, p.1-3). Ocorre que, conforme fora salientado anteriormente, os refugiados muitas vezes não possuem sequer acesso à água potável, o que, per si, já é gera graves problemas a implementação do direito à saúde desses migrantes, cenário este que é agravado diante da pandemia. A Operação Acolhida desenvolveu um Plano Emergencial de Contingenciamento para o COVID-19, que foi atualizado pela última vez em Março de 2020, seguindo como parâmetro de ação o monitoramento, isolamento e tratamento, além de discorrer acerca de diversas orientações de procedimentos a serem adotados para mitigar o contágio da doença. A Operação desenvolveu um método baseado em um protocolo de pontuação para realizar uma espécie de graduação dos riscos dos abrigos (BRASIL b, 2020, p. 6-9). Além disso, a Polícia Federal também suspendeu os atendimentos presenciais por conta da pandemia, sendo impossível solicitar refúgio no momento, o que implica em um agravamento de uma situação de limbo jurídico aos venezuelanos, uma vez que isso implica em uma ausência dos documentos básicos, como o CPF. A ausência de CPF talvez seja uma das implicações mais graves dessa ausência de atendimento, uma vez que figura como um empecilho ao acesso aos programas de auxílio emergencial ofertados pelo Governo, os quais os refugiados também têm direito caso se enquadrem nos requisitos para tanto. Esse direito de acesso ao programa de auxílio emergencial decorre tanto da legislação relativa à política migratória do país, quanto da própria Carta Magna, mais especificamente conforme o que está disposto no Art. 3, inc. IV e no Art. 6º (MATTOS FILHO; CÁRITAS, 2020, p. 2-5; R4V c, 2020, p. 1-3). Medidas para mitigar tais impactos são extremamente necessárias, como a possibilidade de um atendimento online durante o período de isolamento social, por exemplo.

Uma vez que esse impacto é diluído entre os Estados e municípios, o país torna-se capaz de administrar melhor os migrantes em situação de vulnerabilidade extrema, sendo possível desenvolver políticas que promovam a autossuficiência desse migrante e que não sejam tão somente focadas em atitudes emergenciais, mas que também possam focar no longo prazo, o que irá promover uma maior capacidade econômica a esse migrante e um consequente aumento do aproveitamento da contribuição dele para a comunidade local. Desta maneira, o objetivo almejado diminuir a distância entre o que está positivado no papel e a realidade da condição de vida da população venezuelana no país pode ser alcançado, fazendo com que os venezuelanos consigam ter uma condição de vida cada vez mais digna no território nacional, estando mais inseridos e integrados à sociedade brasileira.

## 5 CONCLUSÃO

Como demonstrado ao longo do presente trabalho, os refugiados representam um grupo peculiar de migrantes involuntários, que possuem características específicas e proteções inerentes às particularidades do referido *status*. A definição clássica de refúgio é encontrada na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, que entende como refugiado o indivíduo que possua um fundado temor de perseguição ou uma ameaça grave de perseguição em decorrência de sua raça, opinião política, religião, nacionalidade ou participação em algum grupo social específico, estando fora do seu país de origem e que, por conta desse fundado temor que põe em risco sua segurança, liberdade e vida, não pode ou não quer retornar ao país de origem.

A Declaração de Cartagena de 1984 amplia esse escopo, incluindo também como refugiado aquele ser humano que, além dos motivos anteriores, tenha sofrido com crises humanitárias generalizadas, crises de violência e de violação generalizada dos direitos humanos, conflitos internos ou diversas outras situações que impliquem gravemente na ordem pública. A Lei nº 9.474/1997 adotou essa ampliação do conceito de refúgio, razão pela qual os venezuelanos podem ser considerados como refugiados para o ordenamento interno.

O CONARE é o responsável pelo processamento das solicitações de refúgio do país. Embora diversas medidas tenham sido implementadas recentemente para promover uma maior celeridade em relação às análises dos pedidos de refúgio, a própria estrutura enxuta que conta apenas com 13 membros não é capaz de per se, dar conta do número crescente de solicitações com a atual estrutura do órgão. Assim, tal fator figura como um importante empecilho à efetividade dos direitos fundamentais dos venezuelanos no país, fazendo com que esses refugiados se encontrem em uma espécie de limbo jurídico. Assim, fora verificada a necessidade de ampliação das medidas de análise em bloco dos pedidos, além da evidente necessidade de aumento de servidores públicos, para que o órgão possa realizar com uma maior celeridade a análise dos pedidos de refúgio.

Além disso, para entender melhor as peculiaridades do refúgio, foi necessário distinguir os conceitos de asilo, apatridia, migração e refúgio. Posteriormente, a Lei de Migração foi analisada sob o prisma do Direito Internacional e do Direito Constitucional. Desta maneira, foi atestado que o Estatuto do Estrangeiro era extremamente xenófobo, via o migrante como uma ameaça à segurança nacional e como um alienígena, de maneira que a Lei de Migração se fez necessária para que a política migratória brasileira fosse regida por uma norma que se

coadunasse com os princípios da Carta Magna, o que não estava mais ocorrendo com o Estatuto do Estrangeiro. Portarias e Resoluções Normativas eram responsáveis pela tentativa de suprir tais lacunas. Ademais, a Lei de Migração trouxe consigo a consolidação da internacionalização dos direitos humanos, de modo que a política migratória brasileira passou a ter uma legislação pautada no ideal multilateralista e de cooperação internacional, tutelando a dignidade da pessoa humana.

Para verificar a eficácia dos direitos fundamentais dos refugiados venezuelanos no Brasil foi necessário, inicialmente, realizar um breve histórico dos fatos que levaram à crise vivenciada pela Venezuela hoje. Em suma, o país pautou sua economia ao decorrer dos anos quase que exclusivamente no petróleo – o que, em decorrência da queda do preço do barril mundialmente, já é, per si, um fator preocupante que agravou a crise. Além disso, hoje o país conta com 2 presidentes e vive uma crise política e econômica sem precedentes, com inflações altíssimas que impedem que seus cidadãos tenham acesso ao mínimo existencial para garantir sua sobrevivência. Essa série de fatores gerou a maior crise humanitária já vivenciada na América Latina, que hoje conta com mais de 5 milhões de venezuelanos em busca de abrigo em países latino-americanos, principalmente no Chile, Peru, Colômbia e Brasil.

Desta maneira, o Brasil vem experimentando um fluxo cada vez maior de refugiados venezuelanos em seu território, que entram principalmente pelo Estado de Roraima, mais especificamente por Pacaraima, em busca de condições mínimas para sua existência de forma digna. Ocorre que o Estado de Roraima é um dos mais pobres do Brasil e vem sofrendo ao longo dos anos uma sobrecarga imensa que é incapaz, sozinho, de suportar. Sistemas de saúde superlotados, escolas, refugiados em situação de rua por ausência de abrigos suficientes são apenas alguns dos retratos sofridos pelo Estado em tese. A dificuldade de acesso ao mercado de trabalho é um dos principais obstáculos à efetivação da autossuficiência desses refugiados.

Embora o relatório realizado pela ACNUR em parceria com a FVG e com a ESMPU tenha demonstrado que provavelmente o aumento da taxa de emprego seja um dado em certa medida engessado, ao passo que esse aumento decorre em consequência do próprio aumento de venezuelanos no território roraimense, fato é que o Estado não consegue suportar sozinho em seu mercado de trabalho todos os migrantes.

Ademais, fora constatada a necessidade de implementação de políticas públicas que propiciem uma melhor inserção social desses migrantes na sociedade, por meio do combate à xenofobia ainda existente na população, que muitas vezes vê no venezuelano um ladrão de empregos. Outrossim, a dificuldade de revalidação da formação pretérita é um grave problema, ao passo

que dados indicam que uma parte considerável da população venezuelana em território nacional possui ensino superior. A Cátedra Sergio Viera de Mello, em parceria com o ACNUR, desenvolve projetos que buscam promover um maior acesso à revalidação dos diplomas, que via de regra é um processo caro e extremamente burocrático. Embora esforços estejam sendo realizados nesse sentido, os resultados ainda são extremamente tímidos e o fortalecimento e aumento dessa política gerará uma gama maior de empregos para os quais os venezuelanos são aptos, de modo que eles poderão contribuir de forma mais efetiva para o mercado de trabalho, trazendo, no mínimo, uma diversidade cultural e um olhar diferente que possui um valor agregado imensurável.

Uma outra dificuldade encontrada se refere ao acesso aos programas de qualificação profissional. Ao passo que diversas universidades possuem programas especiais para o processo de seleção e entrada no âmbito universitário, a grande maioria desses processos requer o reconhecimento da condição de refúgio. Tal requisito implica em uma punição ofertada ao refugiado em decorrência da falha do próprio Estado, ao passo que, como relatado anteriormente, o CONARE sofre com uma demora, muitas vezes de anos, para apreciar um pedido de refúgio. Vale mencionar que a natureza do *status* do refúgio é declaratória. Muitos desses programas também solicitam a conclusão do Ensino Médio em outro país, o que não se coaduna com o perfil social dos refugiados venezuelanos que adentram o território brasileiro, uma vez que grande parte deles são crianças e adolescentes em idade escolar e que sofrem, as vezes até mais do que os próprios brasileiros, com a má qualidade da educação pública, em decorrência das barreiras linguísticas e da falta de preparo do ensino público para lidar com as necessidades de tais crianças.

Importante salientar que o presente trabalho não possui como objetivo analisar as dificuldades enfrentadas pela população brasileira quanto à efetividade de seus direitos fundamentais. É reconhecida, entretanto, a necessidade de implementação de políticas efetivas de inserção social para promover a integração dos refugiados junto à população brasileira. Desta maneira, merece destaque o trabalho que vem sendo realizado pela Operação Acolhida, braço do Governo Federal, no processo de interiorização e de suporte ao fluxo de venezuelanos no Estado de Roraima.

Não obstante os esforços realizados pela Operação Acolhida, o plano de resposta da ONU, o RMRP, indicou a existência de cinco problemas principais quanto à promoção dos direitos fundamentais dos refugiados venezuelanos no Brasil, sendo eles problemas sanitários, acesso à saúde, à educação, aos serviços básicos, ausência de uma moradia adequada, com o devido

saneamento e higiene e a dificuldade de integração local. O plano propõe uma série de respostas à tais programas e conta com o financiamento externo, de diversos braços da ONU e de outras entidades, para colocar em prática tais respostas.

Fato é que, per si, o plano não consegue abarcar todos os refugiados em situação de vulnerabilidade e de necessidade. Partindo da ideia de que nenhum país consegue, sozinho, administrar um fluxo tão grande de refugiados, é preciso buscar a capacitação necessária à implementação de políticas públicas por meio de financiamentos externos.

Além disso, a estratégia de interiorização consiste na principal e mais efetiva política pública a ser implementada, uma vez que a partir dela a sobrecarga do Estado de Roraima pode ser diluída, o que facilitará a implementação de políticas públicas que podem ser voltadas às necessidades de uma porção específica da população mais vulnerável venezuelana que se encontra no país. Um número menor de pessoas em cada Estado é, por óbvio, muito mais fácil de administrar do que um número enorme de pessoas em um único local. Para tanto, no entanto, é preciso que a atuação em rede seja colocada em prática. Apenas com a colaboração dos atores nas mais diversas esferas, como Municipal, Federal, Estadual, a Sociedade Civil e as Organizações não Governamentais é que as políticas poderão ser implementadas de forma mais estratégica.

Por fim, então, os atores dessas esferas precisam ser adequadamente capacitados, de modo que só assim os direitos fundamentais dos venezuelanos no país poderão ter sua eficácia aumentada, o que diminuirá o abismo entre a norma e a realidade dos refugiados no país. Ou seja, a questão dos refugiados definitivamente não é simplória e não consiste apenas na positivação de seus direitos e na abertura das fronteiras do país. Em verdade, as políticas públicas são o meio através do qual instrumentos que promovam uma maior independência desses refugiados podem ser desenvolvidos, de modo que eles possam ter uma maior segurança, tendo a sua dignidade assegurada e sua contribuição positiva às comunidades locais assegurada.



## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AS MIGRAÇÕES; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Política de migração e refúgio do Brasil consolidada:** política de refúgio do Brasil consolidada. 2017. Disponível em: [https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/politica\\_de\\_refugio\\_no\\_brasil.pdf](https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/politica_de_refugio_no_brasil.pdf). Acesso em: 10 jun. 2020.

ALBORZI, M. R. *Evaluating The Effectiveness of Internacional Refugee Law: The Protection of Iraqi Refugees*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. *Convention of 1951 and Protocol f 1967 relating to the status of refugees*. Disponível em: <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10>. Acesso em: 30 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. *Convention of 1951 and Protocol of 1967 relating to the status of refugees, introductory note by the UNHCR*. Disponível em: <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10>. Acesso em: 30 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Avaliação de ocupações espontâneas Pacaraima.**

\_\_\_\_\_. **Avaliação de Ocupações Espontâneas:** Pacaraima. Maio/2020. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/es/documents/download/76385>. Acesso em: 29 maio. 2020.

\_\_\_\_\_. **Brasil torna-se o país com o maior número de refugiados venezuelanos reconhecidos na América Latina.** 31 jan. 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/01/31/brasil-torna-se-o-pais-com-maior-numero-de-refugiados-venezuelanos-reconhecidos-na-america-latina>. Acesso em: 26 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **Direitos das pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio.** Disponível em: <https://help.unhcr.org/brazil/direitos-e-deveres/direitos-pessoas-refugiadas-e-solicitantes>. Acesso em: 28 maio. 2020.

\_\_\_\_\_. *Global trends forced displacements in 2018*. Disponível em: [https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf#\\_ga=2.76963731.747831229.1574016228-2117443668.1574016228](https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf#_ga=2.76963731.747831229.1574016228-2117443668.1574016228). Acesso em: 16 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. *Handbook and guidelines on procedures and criteria for determining refugee status*. 2011.

\_\_\_\_\_. *Livelihoods for migrants & refugees in Brazil*. International Labour Organization. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/05/Livelihood-for-Migrants-and-Refugees-ACNUR-e-OIT.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. *Newsletter*. Abr./2020. Disponível em: <https://r4v.info/es/documents/download/76041>. Acesso em: 12 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. **Nota informativa para Municípios sobre chegadas espontâneas de população venezuelana, incluindo indígenas.** Ago./2019. Disponível em:

<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/08/Nota-Informativa-para-Munic%C3%ADpios.pdf>. Acesso em: 30 maio. 2020.

\_\_\_\_\_. *Note on international protection*. 07 set. 1994. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3f0a935f2.html>. Acesso em: 07 maio. 2020.

\_\_\_\_\_. **Protegendo refugiados no Brasil e no mundo**. Mar./2020. Disponível em: [https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/03/Cartilha-Institucional-Final\\_site.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/03/Cartilha-Institucional-Final_site.pdf). Acesso em: 30 maio. 2020.

\_\_\_\_\_. **Relatório mensal: Roraima e abrigo**. Abr./2020. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/es/documents/download/76386>. Acesso em: 29 maio. 2020.

\_\_\_\_\_. *Situation overview: venezuelan asylum seekers and migrants living outside of shelters, Manaus City*. Nov./2018. Disponível em: <https://r4v.info/es/documents/download/69197>. Acesso em: 09 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. *The New York Declaration for Refugees and Migrants: answers to frequently asked questions*. 2018. Disponível em: <https://www.unhcr.org/584689257.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2020.

\_\_\_\_\_; COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS. Plataforma interativa de decisões sobre a determinação da condição de refugiado no Brasil. **Portal do Governo Brasileiro**. 2020. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros/#categorias>. Acesso em: 26 maio. 2020.

\_\_\_\_\_; FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS; ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. **A economia de Roraima e o fluxo venezuelano: evidências e subsídios para políticas públicas**. 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/publicacoes/>. Acesso em: 10 maio. 2020.

\_\_\_\_\_; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA PÚBLICA. **Projeto de cooperação para análise das decisões de refúgio no Brasil**. Jul./2019. Disponível em: [https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Projeto-ACNUR-Conare\\_VFINAL.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Projeto-ACNUR-Conare_VFINAL.pdf). Acesso em: 26 maio. 2020.

\_\_\_\_\_; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE MIGRAÇÃO. *Response for Venezuelans. Cómo obtener ayuda en tiempos de COVID-19 (coronavirus)*. 01 jun. 2020c. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/76738>. Acesso em: 12 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. **Declaração de Cartagena: conclusões e recomendações**. 22 nov. 1984. Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaração\\_de\\_Cartagena.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaração_de_Cartagena.pdf?view=1). Acesso em: 10 nov. 2019.

\_\_\_\_\_; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE MIGRAÇÃO. *Response for Venezuelans. Refugees and migrants from Venezuela*. 05 jun. 2020c. Disponível em: <https://r4v.info/en/situations/platform>. Acesso em: 22 maio. 2020.

\_\_\_\_\_; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE MIGRAÇÃO. Response for venezuelans. **O que é a Plataforma R4V e o RMRP 2020 – Brasil?** 30 abr. 2020a. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/es/documents/download/75900>. Acesso em: 08 jun. 2020.

\_\_\_\_\_; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE MIGRAÇÃO. *Response for Venezuelans. RMRP 2020 for refugees and migrants from Venezuela.* 30 abr. 2020b. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/es/documents/download/72332>. Acesso em: 09 jun. 2020.

ALVARADO, Ivan. Venezuela eleva salário mínimo em 66,66% para cerca de R\$15 por mês. **Portal R7 Notícias.** 12 jan. 2020. Disponível em: <https://noticias.r7.com/internacional/venezuela-eleva-salario-minimo-em-6666-para-cerca-de-r-15-por-mes-12012020>. Acesso em: 22 maio. 2020.

ALVARENGA, Rúbia Zanotelli de. Conceito – Objetivo – Diferença entre Direitos Humanos e Direitos Fundamentais. **Revista Brasileira de Direitos Humanos e Direitos Fundamentais**, vol. 12, p. 47-57, jan./mar. 2015.

ANDRADE, Gibton Pereira de; SOLEK, Raphael Caetano. A crise migratória venezuelana e o fechamento da fronteira Brasil/Venezuela: uma análise à luz do direito humanitário. **Brazilian Journal of Development**, vol. 06, n. 01, p. 3282-3302, jan./2020. Disponível em: <http://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/6276/5568>. Acesso em: 31 maio. 2020.

ANDRADE, José Henrique Fishel de. Regional policy approaches and harmonization: a latin american perspective. **International Journal of Refugee Law**, vol. 10, 1988, p. 389-409. Disponível em: [https://www.academia.edu/835653/Regional\\_Policy\\_Approaches\\_and\\_Harmonization\\_A\\_Lat\\_in\\_American\\_Perspective](https://www.academia.edu/835653/Regional_Policy_Approaches_and_Harmonization_A_Lat_in_American_Perspective). Acesso em: 13 set. 2019.

ANGELO, Tiago. O que você precisa saber sobre o crescimento da extrema direita europeia. **Brasil de Fato.** 05 abr. 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/04/05/o-que-voce-precisa-saber-sobre-o-crescimento-da-extrema-direita-europeia>. Acesso em: 13 maio. 2020.

ANISTIA INTERNACIONAL. *What's the difference between a refugee and an asylum seeker?* 24 jan. 2019. Disponível em: <https://www.amnesty.org.au/refugee-and-an-asylum-seeker-difference/>; Acesso em 31 de Maio de 2020.

ARENDT, Hannah. **As origens do totalitarismo.** RAPOUSO, Roberto (Trad.). São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** 1948. Disponível em: <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights>. Acesso em: 05 set. 2019.

\_\_\_\_\_. *New York Declaration for Refugees and Migrants.* 03 out. 2016. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/57ceb74a4.html>. Acesso em: 03 maio. 2020.

BBC BRASIL. 7 perguntas para entender a origem da guerra na Síria e o que está acontecendo no país. **G1 Mundo**. 27 set. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/09/7-perguntas-para-entender-a-origem-da-guerra-na-siria-e-o-que-esta-acontecendo-no-pais.html>. Acesso em: 17 set. 2019.

\_\_\_\_\_. Quem são os *rohingyas*, povo muçulmano que a ONU diz ser alvo de limpeza étnica. 13 set. 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-41257869>. Acesso em: 17 set. 2019.

BETHLEHEM, Daniel; LAUTERPACHT, Sir Elihu. *The scope and content of the principle of non-refoulement: opinion*. In: FELLER, Erika, TURK, Volker e NICHOLSON, Frances (edits), **Refugee Protection in International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. Disponível em: <https://www.unhcr.org/419c75ce4.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2020.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BORGES, Thiago Carvalho. **Curso de Direito Internacional Público e Direito Comunitário**. São Paulo: Editora Atlas S/A, 2017.

BRANDÃO, Marcelo. Pacaraima está à beira de colapso social o aumento de imigração. **Agência Brasil**. 06 maio. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-05/pacaraima-esta-beira-de-colapso-social-com-aumento-de-imigracao>. Acesso em: 27 maio. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. 05 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 16 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 86.715**, de 10 de dezembro de 1981. Regulamenta a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências. Brasília, DF. 10 dez. 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D86715.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D86715.htm). Acesso em: 10 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem em Ação Cautelar. 2.032-8/SP. Requerente. Estado de São Paulo. Requerido: União. Relator: Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=582650>. Acesso em: 10 maio. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.199**, de 20 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Brasília, DF. 20 nov. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm). Acesso em: 10 maio. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.709**, de 13 de fevereiro de 2019. Reabre, em favor do Ministério da Defesa, crédito extraordinário, no valor de R\$ 14.063.959,00, aberto pela Medida Provisória nº 857, de 20 de novembro de 2018. Brasília, DF. 13 fev. 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Decreto/D9709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Decreto/D9709.htm). Acesso em: 14 maio. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 98.602**, de 19 de dezembro de 1989. Dá nova redação ao Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961 que promulgou a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1989/decreto-98602-19-dezembro-1989-325506-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 24 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.445**, de 24 de maio de 2017. Brasília, DF. 24 maio. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm). Acesso em: 10 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.815**, de 19 de agosto de 1980. Brasília, DF. 19 ago. 1980. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16815.htm). Acesso em: 10 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.474**, de 22 de julho de 1997. Brasília, DF. 22 jul. 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm). Acesso em: 17 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 823**, de 9 de março de 2018. Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de R\$ 190.000.000,00, para os fins que especifica. Brasília, DF. 09 mar. 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv823.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv823.htm). Acesso em: 14 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 857**, de 20 de novembro de 2018. Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de R\$ 75.280.000,00, para os fins que especifica. Brasília, DF. 20 nov. 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv857.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv857.htm). Acesso em: 23 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 880**, de 30 de abril de 2019. Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de R\$ 223.853.000,00, para os fins que especifica. Brasília, DF. 30 abr. 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv880.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv880.htm). Acesso em: 14 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS. Base de dados harmonizados CTPS/RAIS/CAGED**. 2019. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/microdados/1733-obmigra/dados/microdados/401201-base-de-dados-harmonizadas-ctps-rais-caged>. Acesso em: 02 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. **Operação Acolhida: histórico**. 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/acolhida/historico/>. Acesso em: 09 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Polícia Federal. **Imigração Venezuela/Brasil: tráfego migratório**. 30 nov. 2019. Disponível em: [pf/imigracao/apresentao\\_novembro\\_2019\\_vfinal\\_RETIFICADA](https://pf.imigracao/apresentao_novembro_2019_vfinal_retificada). Acesso em: 26 maio. 2020.

\_\_\_\_\_. Receita Federal. **Cadastro geral de empregados e desempregados**. 2019. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/inicial.php>. Acesso em: 02 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Receita Federal. **Carteira de Trabalho e Previdência Social**. 2019. Disponível em: <http://portalfat.mte.gov.br/programas-e-acoes-2/carteira-de-trabalho-e-previdencia-social-ctps/estatisticas-ctps>. Acesso em: 02 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Receita Federal. **Relação anual de informações sociais**. 2019. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/inicial.php>. Acesso em: 02 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus 97.147/MT. Impetrante: Defensoria Pública da União. Coator: Superior Tribunal de Justiça. Paciente: Janeth Vaca Sanches. Relator para o Acórdão: Ministro César Peluso. Relatora originária: Ministra Ellen Gracie. Segunda Turma. Brasília, DF. 11 fev. 2010. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=607672>. Acesso em: 10 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 161.243-6/DF. Recorrente: Joseph Halfin. Recorrida: Compagnie Nationale Air France. Relator: Ministro Carlos Veloso. Segunda Turma. Brasília, DF. 29 out. 1996. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=213655>. Acesso em: 10 maio. 2020.

\_\_\_\_\_. Operação acolhida. Plano emergencial de contingenciamento para o COVID-19. 21 mar. 2020. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/es/documents/download/74962>. Acesso em: 12 jun. 2020.

BRAUN, Júlia. Bancos no Brasil negam abertura de conta a refugiados e são processados. **Revista VEJA**. 22 jun. 2018. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/mpf-processa-grandes-bancos-por-negarem-abertura-de-conta-a-refugiados/>. Acesso em: 28 maio. 2020.

CARLING, Jorgen. *What is the meaning of 'Migrants'?* 2019. Disponível em: <https://meaningofmigrants.org>. Acesso em: 10 mar. 2020.

CARNEIRO, C. S. Políticas migratórias no Brasil e estado de exceção. In: **Seminário Internacional sobre Mobilidade Humana hoje**: abordagens de direitos humanos. Brasília, 2016.

CASSESE, Antonio. *Human rights in a changing world*.

CAVALCANTI, David. A crise contemporânea dos refugiados, direitos humanos e políticas públicas. In: APPODI, Publius. **Direito, democracia e internacionalização da Constituição**: direito(s) em debate. 2016, p. 193-199. Disponível em: <http://www.unicap.br/home/wp-content/uploads/2017/03/livro-PUBLIUS-2015.pdf#page=192>. Acesso em: 15 nov. 2019.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: avanços e expectativas. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 26, set./2019-abr./2020. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9820/1/BEPI\\_n26\\_Estatuto.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9820/1/BEPI_n26_Estatuto.pdf). Acesso em: 17 abr. 2020.

COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS. **Refúgio em Números**. 4 ed. 2018. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros/#categorias>. Acesso em: 24 maio. 2020.

\_\_\_\_\_. **Resolução Normativa nº 18**, de 30 de abril de 2014. Estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e tramitação da solicitação de refúgio e dá outras providências. 30 abr. 2014. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/migracoes1/refugio/anexos/resolucao-18-dou-pdf.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **Resolução Normativa nº 29**, de 14 de julho de 2019. Estabelece a utilização do Sisconare como sistema para o processamento das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado de que trata a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. 14 jul. 2019. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-normativa-n-29-de-14-de-junho-de-2019-224224025>. Acesso em: 27 maio. 2020.

\_\_\_\_\_. **Resolução Normativa nº 31**, de 13 de novembro de 2019. Altera a Resolução Normativa nº 18, de 30 de abril de 2014, do Comitê Nacional para os Refugiados – Conare, que estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e à tramitação da solicitação de reconhecimento da condição de refugiado e dá outras providências. 13 nov. 2019. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-normativa-n-29-de-14-de-junho-de-2019-224224025>. Acesso em: 26 maio. 2020.

\_\_\_\_\_. Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado ativas (ou seja, aguardando decisões do CONARE) em 09 de outubro de 2019. **Portal do Governo Brasileiro**. 2019. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros/#categorias>. Acesso em: 26 maio. 2020.

\_\_\_\_\_. Tabela com decisões sobre pedidos de reconhecimento da condição de refugiado: ACNUR (1993-1997) e CONARE (1998 a janeiro de 2020). **Portal do Governo Brasileiro**. 2019. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros/#categorias>. Acesso em: 26 maio. 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação histórica dos Direitos Humanos**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 12 ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2019.

COMPASSIVA. **Mutirão de atendimento exclusivo aos venezuelanos sobre revalidação de diplomas de graduação no Brasil**. 21 ago. 2019. Disponível em: <http://compassiva.org.br/mutirao-de-atendimento-exclusivo-aos-venezuelanos-sobre-revalidacao-de-diplomas-de-graduacao-no-brasil>. Acesso em: 02 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Refugilar**: revalidação de diplomas. 18 abr. 2019. Disponível em: <http://compassiva.org.br/refugilar-revalidacao-de-diplomas>. Acesso em: 02 jun. 2020.

CONNECTAS DIREITOS HUMANOS. **Brasil reconhece menos de 2% dos pedidos de refúgio feitos em 2017**. 13 abr. 2018. Disponível em: <https://www.conectas.org/noticias/brasil-reconhece-menos-de-2-dos-pedidos-de-refugio-feitos-em-2017>. Acesso em: 24 maio. 2020.

CORAZZA, Felipe; MESQUITA, Lígia. Crise na Venezuela: o que levou o país ao colapso econômico e à maior crise de sua história. **BBC News Brasil**. 30 abr. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-45909515>. Acesso em: 24 maio. 2020.

COSTA, Emily. Ocupações crescem e mais de 1,3 mil venezuelanos vivem em prédios abandonados em Roraima. **Portal G1**. 28 jun. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2019/06/28/ocupacoes-crescem-e-mais-de-13-mil-venezuelanos-vivem-em-predios-abandonados-em-roraima.ghtml>. Acesso em: 29 maio. 2019.

COSTA, Helena Regina Lobo da. **A dignidade humana: teorias de prevenção geral positiva**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

DANTAS, Ana Carolina Pinto. **Os desafios à proteção dos direitos humanos dos refugiados sírios em São Paulo**. 2016.

DEMUTH, Andreas. *Some conceptual thoughts on migration*. In: AGOZINO, B. (Org.). *Theoretical and methodological issues in migration research*. New York: Ashgate Publishing Ltda, 2000.

ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO; ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Percursos, percalços e perspectivas: a jornada do projeto atuação em rede**. Fev./2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2020/02/Percursos-percalços-e-perspectivas-Online-V2.pdf>; Acesso em 08 de Junho de 2020.

ESTADÃO CONTEÚDO. **Maduro insiste que não há crise humanitária na Venezuela e rejeita doações**. 08 fev. 2019. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2019/02/08/interna\\_internacional,1029124/maduro-insiste-que-nao-ha-crise-humanitaria-na-venezuela-e-rejeita-doa.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2019/02/08/interna_internacional,1029124/maduro-insiste-que-nao-ha-crise-humanitaria-na-venezuela-e-rejeita-doa.shtml). Acesso em: 22 maio. 2020.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do Direito: técnica, decisão, dominação**. 5 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

FLORES, Joaquin Herrera. Direitos humanos, interculturalidade e racionalidade de resistência. **Sequência: estudos jurídicos e políticos**, jan./2002. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15330/13921>. Acesso em: 15 set. 2019.

FORÇA AÉREA BRASILEIRA. **Operação Acolhida: Roraima 2020**. Disponível em: <https://www2.fab.mil.br/hca/index.php/2014-12-11-17-51-57/343-operacao-acolhida-roraima>. Acesso em: 09 jun. 2020.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Crise migratória venezuelana no Brasil: o trabalho do UNICEF para garantir os direitos das crianças venezuelanas migrantes**. 2020. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/crise-migratoria-venezuelana-no-brasil>. Acesso em: 12 jun. 2020.



GERALDO, E. A “lei de cotas” de 1934: controle de estrangeiros no Brasil. **Cadernos AEL**, vol. 15, n. 27, p. 173-207.

GONÇALVES, Winicyus. Com venezuelanos, população de RR aumentou 20% nos últimos seis anos, diz IBGE. **Roraima em Tempo**. 27 maio. 2019. Disponível em: <https://roraimaemtempo.com/ultimas-noticias/com-venezuelanos-populacao-de-rr-aumentou-20p-nos-ultimos-seis-anos-diz-ibge,300166.jhtml>. Acesso em: 30 maio. 2019.

GRILLO, Marco. Governo brasileiro concede *status* de refugiado para mais de 21 mil venezuelanos. **O Globo Mundo**. 05 dez. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/governo-brasileiro-concede-status-de-refugiado-para-mais-de-21-mil-venezuelanos-24120213>. Acesso em: 26 maio. 2019.

GUERRA, Sidney. A proteção internacional da pessoa humana e a consolidação do direito internacional dos direitos humanos. In: **Anais do XVI Congresso Nacional**, Belo Horizonte, 2008. Disponível em: [http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/bh/sidney\\_guerra.pdf](http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/bh/sidney_guerra.pdf). Acesso em: 08 nov. 2019.

HATHAWAY, James. Refugees and asylum. In: PERRUCHOUD, Ricard; REDPATH-CROSS, Jullyanne (Orgs.). **Foundations of international migration law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

\_\_\_\_\_. **The law of refugee status**. Vancouver: Butterworths, 1991.

\_\_\_\_\_; FOSTER, Michelle. *Internal protection/relocation/flight alternative as an aspect of refugee status determination*. In: FELLER, Erika; TIIRK, Volker; NICHOLSON, Frances Nicholson (Orgs.). **Refugee protection in international law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

HERKENHOFF, João Baptista. **Cidadania**. São Paulo: Acadêmica, 2000.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Hava de la torre case (Colombia vs Peru)**. 1951. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/14/014-19510613-JUD-01-00-EN.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **Application of the convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar)**. 23 jan. 2020. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/178/178-20200123-ORD-01-00-EN.pdf>; Acesso em: 30 mar. 2020.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **International Migration Law: glossary on migration**. N. 34, 2019. Disponível em: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_34\\_glossary.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf). Acesso em: 10 mar. 2020.

JAEGER, Gilbert; MCNAMARA, Dennis. *The lacunae in the international protection of refugees and internally displaced persons, victims of conflict*. **San Remo International Conference**, 6-9 sept. 1994.

JORNAL NACIONAL. **Pacaraima (RR) tem protestos contra a entrada de venezuelanos**. 10 fev. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal->

nacional/noticia/2020/02/10/pacaraima-rr-tem-protestos-contr-a-entrada-de-venezuelanos.ghtml. Acesso em: 30 maio. 2020.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos refugiados e a sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Editora Método, 2007. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/O-Direito-Internacional-dos-Refugiados-e-sua-Aplicação-no-Ordenamento-Jur%C3%ADdico-Brasileiro.pdf>. Acesso em: 20 maio. 2020.

\_\_\_\_\_. **O procedimento de concessão de refúgio no Brasil**. 2007. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/o-procedimento-refugio-no-brasil.pdf>. Acesso em: 26 maio. 2020.

JUNQUEIRA, Caio. Fechamento de Fronteira: governo constata PCC na divisa com a Venezuela. **CNN Brasil**. 08 mar. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/2020/03/18/governo-constata-pcc-na-fronteira-da-venezuela>. Acesso em: 12 jun. 2020.

KÄLIN, Walter. *How hart is soft law? The guiding principles on internal displacement and the need for a normative framework*. **Roundtable Meeting**, Cuny Graduate Centre. 19 dez. 2001.

LAFER, Celso. **O Brasil e o multilateralismo**. 21 jul. 2019. Disponível em: <http://www.academia.org.br/artigos/o-brasil-e-o-multilateralismo>. Acesso em: 13 maio. 2020.

LESSA, Danielle Karina Pincerno Favaro Trindade de Miranda. **Direitos Fundamentais do Migrante Internacional: mudança de paradigma legislativo frente ao novo contexto migratório global**. Tese (Mestrado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/107/107131/tde-07072017-105115/publico/DanielleKPFTMLessaCorrigida.pdf>. Acesso em: 10 maio. 2020.

LILLICH, Richard B. *The human rights of aliens in contemporary international law*. Manchester: Manchester University Press, 1984. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?id=-R3oAAAAIAAJ&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?id=-R3oAAAAIAAJ&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false); Acesso em: 20 maio. 2020.

LIMA, George Marmelstein. Críticas à teoria das gerações (ou mesmo dimensões) dos direitos fundamentais. **Revista Jus Navigandi**, ano 08, n. 173, dez./2003. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/4666>. Acesso em: 10 mar. 2020.

LIMA, Sarah Dayanna Lacerda Martins. União Europeia e multiculturalismo: a construção de uma nova realidade mundial. **XIX Encontro Nacional do CONPEDI**, 2010, pp. 3564-3571. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/31113.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2019.

MARCELINO, Patricia. A “primavera árabe” e o fluxo de refugiados para a União Europeia: comunicação num cenário de crise. **Nação e Defesa**, n. 132, 2012, p. 61-82. Disponível em:

[https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/7678/1/NeD132\\_PatriciaMarcelino.pdf](https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/7678/1/NeD132_PatriciaMarcelino.pdf). Acesso em: 15 nov. 2019.

MARQUES, Gabriel. Quais são as gerações de direitos? **Revista JusBrasil**. 2015. Disponível em: <https://gabrielmarques.jusbrasil.com.br/artigos/195518426/quais-sao-as-geracoes-de-direitos>. Acesso em: 04 nov. 2019.

MATTOS FILHO, Cáritas. **Impactos da COVID-19**: informativo para imigrantes e refugiados. 2020. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/75319>. Acesso em: 12 jun. 2019.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 4 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direitos Humanos**. 4 ed. São Paulo: Editora Método, 2017.

MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais**. 5.ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

MORAES, Isabela; FIGUEIREDO, Daniel. Crise da Venezuela: entenda o país com dois presidentes. **Politize**. 30 jan. 2019. Disponível em: <https://www.politize.com.br/crise-da-venezuela-e-dois-presidentes>. Acesso em: 22 maio. 2020.

MOREIRA, Julia Bertino. A problemática dos refugiados na América Latina e no Brasil. *In*: **Cadernos PROLAM/USP**, ano 4, vol. 02, 2005. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/81791/85099>>. Acesso em: 13 set. 2019.

NOVO, Benigno Núñez. O ser humano como sujeito no Direito Internacional. **JusNavigandi**. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/64070/o-ser-humano-como-sujeito-no-direito-internacional>. Acesso em: 01 set. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **‘Histórico comprovado’ de sucessos do multilateralismo é foco de data especial na ONU**. 25 abr. 2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/historico-comprovado-de-sucessos-do-multilateralismo-e-foco-de-data-especial-na-onu>. Acesso em: 19 maio. 2020.

\_\_\_\_\_. **Qual a diferença entre ‘refugiados’ e ‘migrantes’?** 03 mar. 2016. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/qual-a-diferenca-entre-refugiados-migrantes/amp>. Acesso em: 10 mar. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **UNHCR guidelines on reunification of refugee families**. 1963. Disponível em: <https://www.unhcr.org/3bd0378f4.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES. **Estimativa do número de migrantes e refugiados venezuelanos desabrigados em Boa Vista (RR)**. Mar./abr. 2020. Disponível em: <https://r4v.info/es/documents/download/76343>. Acesso em: 29 maio. 2020.

\_\_\_\_\_. **Estimativa do número de migrantes e refugiados venezuelanos desabrigados em Pacaraima (RR)**. 31 mar. 2020c. Disponível em: <https://r4v.info/es/documents/download/76342>. Acesso em: 29 maio. 2020.

\_\_\_\_\_. **Situação de espaços cedidos e ocupações espontâneas em Boa Vista**. Maio/2020. Disponível em: <https://r4v.info/es/documents/download/76450>. Acesso em: 29 maio. 2020.

\_\_\_\_\_. **Subcomitê federal para interiorização dos imigrantes: deslocamentos assistidos de venezuelanos**. Abr./2020a. Disponível em: <https://r4v.info/es/documents/download/72086>; Acesso em 09 de Junho de 2020.

PASSOS, Jaceguara Dantas da Silva. Evolução histórica dos Direitos Humanos. **Revista Jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina**, ano VII, n. 13, jul./dez. 2016, p. 231-244.

PATARRA, N. L. **Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo**. 2 ed. São Paulo: FNUAP, 1995.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 11 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

\_\_\_\_\_. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 17 ed. Edição. Saraiva Jur, 2017.

\_\_\_\_\_. **Temas de Direitos Humanos**. São Paulo: Editora Saraiva, 2003

RAMOS, André de Carvalho. Asilo e refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. *In*: RAMOS, André de Carvalho; ALMEIDA, Guilherme Assis de; RODRIGUES, Gilberto (Orgs.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: CL- A Editora, 2011, p. 15-44.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 6 ed. São Paulo: Editora Saraiva Jur, 2019.

\_\_\_\_\_. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na ordem internacional**. 5 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

REIS, Rossana Rocha; MENEZES, Thais Silva. Direitos humanos e refúgio: uma análise sobre o momento anterior à determinação do *status* de refugiado. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 22, n. 49, jan./mar. 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782014000100004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782014000100004). Acesso em: 17 nov. 2019

ROTERMEL, Aline; CHAGAS, Inara; CARMELO, Sofia Oliveira do Monte; COLLAÇO, Yago Chede; MORAES, Isabela. Como começou a crise na Venezuela? **Politize**. Disponível em: <https://www.politize.com.br/crise-na-venezuela/>. Acesso em: 24 maio. 2020.

SANCHES, Mariana. Governo Federal concede visto humanitário a venezuelanos. **O Globo Brasil**. 22 fev. 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/governo-federal-concede-visto-humanitario-venezuelanos-20964114>. Acesso em: 20 maio. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2001.

SCHUTTER, Olivier de; EIDE, Asbjørn; KHALFAN, Ashfaq; ORELLANA, Marcos; SALOMON, Margot; SEIDERMAN, Ian. *Commentary to the Maastricht principles on extraterritorial obligations of States in the area of economic, social and cultural rights*. 2012. Disponível em: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2012/12/HRQMaastricht-Maastricht-Principles-on-ETO.pdf>. Acesso em: 07 maio.2020.

SENADO NOTÍCIAS. **Senadores de Roraima cobram ações para conter violência provocada por migração**. 13 fev. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/02/13/senadores-de-roraima-cobram-acoes-para-conter-violencia-provocada-por-migracao>. Acesso em: 29 maio. 2020.

SICILIANO, André Luiz. **A política migratória brasileira: limites e desafios**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-03022014-173058/pt-br.php>. Acesso em: 18 maio. 2020.

SILVA, Daniel Neves. Constituição de 1988. **Brasil Escola**. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/historiab/constituicao-1988.htm>. Acesso em: 15 maio. 2020.

\_\_\_\_\_. Crise na Venezuela. **Mundo Educação**. Disponível em: <https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/historia-america/crise-na-venezuela.htm>. Acesso em: 17 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Guerra civil na Síria. **História do Mundo**. 2016. Disponível em: <https://www.historiadomundo.com.br/idade-contemporanea/guerra-civil-na-siria.htm>. Acesso em: 16 nov. 2019.

SIMIONI, R. L.; VEDOVATO, L. R. A migração fronteiriça no Brasil: os desafios da nova Lei de Migração, vetos e regulamento. In: BAENINGER, R.; CANALES, A. (Coord.). **Migrações fronteiriças**. Campinas: NEPO/UNICAMP, 2018.

SOARES, Carina de Oliveira; O princípio da unidade da família no Direito Internacional dos refugiados. In: **Revista Âmbito Jurídico**, ano XIV, n. 88, maio/2011. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9427](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9427). Acesso em: 10 out. 2019.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. **Elementos de teoria geral do direito**. São Paulo: Saraiva, 2013.

SOUZA, Natália Marim Bazilio de; OBREGÓN, Marcelo Fernando Quiroga. A crise e o refúgio dos venezuelanos para o Brasil: a evolução histórica da política brasileira para refugiados. *Derecho y Cambio Social*, 2018. Disponível em: [https://www.derechocambiosocial.com/revista053/A\\_CRISE\\_E\\_O\\_REFUGIO\\_DOS\\_VENEZUELANOS.pdf](https://www.derechocambiosocial.com/revista053/A_CRISE_E_O_REFUGIO_DOS_VENEZUELANOS.pdf). Acesso em: 17 nov. 2019.

SPECIA, Megan. Cinco Conflitos que movem a crise de refugiados. **The New York Times in Estadão Internacional**. 29 jun. 2018. Disponível em: <https://internacional.estadao.com.br/noticias/nytiw,cinco-conflitos-que-movem-a-crise-de-refugiados,70002372004>. Acesso em: 17 nov. 2019.

THE DIPLOMAT, Angshuman Choudhury. *What does the ICJ Preliminary ruling really mean for the Rohingya?* 04 fev. 2020. Disponível em: <https://thediplomat.com/2020/02/what-does-the-icj-preliminary-ruling-really-mean-for-the-rohingya/>. Acesso em: 04 mar. 2020.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. A proteção Internacional dos Direitos Humanos no limiar do novo século e as perspectivas brasileiras. *In: Temas de Política Externa Brasileira*, 2 ed., vol. 01, 1994.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos jurídicos dos Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Editora Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, 1969.

TVI24. **Maduro ataca relatório da ONU sobre “crise humanitária” na Venezuela**. 12 jul. 2019. Disponível em: <https://tvi24.iol.pt/internacional/nicolas-maduro/maduro-ataca-relatorio-da-onu-sobre-crise-humanitaria-na-venezuela>. Acesso em: 24 maio. 2020.

VALE, Horácio Eduardo Gomes. Princípio da cooperação internacional. **Revista Jus Navigandi**, ano 19, n. 3864, jan./2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/26542>. Acesso em: 20 maio. 2020.

VASAK, Karel; ALSTON, Philip. *The international dimensios of Human Rights*. Westport: Greenwood Press, 1982.

VEJA. ONU: Situação de índios venezuelanos no Brasil é “trágica”. **VEJA Mundo**. 03 set. 2019. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/onu-situacao-de-indios-venezuelanos-no-brasil-e-tragica/>. Acesso em: 30 maio. 2020.

VIEIRA, Douglas dos Santos. **A eficácia social da norma constitucional**. **Revista Jus Navigandi**, ano 15, n. 2428, fev./2010. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/14393>. Acesso em: 22 maio. 2020.

WELLE, Deutsche. Quais interesses cada país tem na guerra da Síria? **G1 Mundo**. 22 fev. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/quais-interesses-cada-pais-tem-na-guerra-da-siria.ghtml>. Acesso em: 12 jun. 2020.

WELLE, Deutsche. Venezuela teve inflação de quase 10.000% em 2019, diz BC local. **G1 Economia**. 05 fev. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/02/05/venezuela-teve-inflacao-de-quase-10000percent-em-2019-diz-bc-local.ghtml>. Acesso em: 22 maio. 2020.